

CSÁSZÁR MÁTYÁS

## Az Európai Unió jogforrási rendszere a Lisszaboni Szerződés után

### *I. Bevezetés*

A Lisszaboni Szerződés<sup>1</sup> több évtizedes folyamatot zárt le az Európai Unió jogforrási rendszerének megújítását illetően. Az alapító szerződések hatályba lépését követően<sup>2</sup> az Európai Unió (korábban EGK, ESZAK, EURATOM, majd Európai Közösség) jogforrási rendszere hosszú évtizedeken keresztül lényegét tekintve nem változott. Bár a reform erőteljesebb gondolata az 1980-as évek közepén felmerült, érdemibb változást az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés<sup>3</sup> hozott a második és harmadik pilléres specifikus jogi aktusok bevezetésével. A rendszeren nem változtatott az Amszterdami<sup>4</sup> majd a Nizzai Szerződés<sup>5</sup> sem. Rendszerszintű változást az Alkotmányos Szerződés<sup>6</sup> irányzott elő, az azonban az ismert okok miatt nem lépett hatályba. Ennek főbb elemeit bizonyos módosításokkal átvette és átmentette a Lisszabonban 2007. december 13-án aláírt és 2009. december 1-én hatályba lépett Lisszaboni Szerződés.

A Lisszaboni Szerződés módosította az Európai Unióról szóló Szerződést (továbbiakban EU-Szerződés) és az Európai Közösséget létrehozó Szerződést. „Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés” (továbbiakban EK-Szerződés) új elnevezése „Szerződés az Európai Unió működéséről” (továbbiakban EUM-Szerződés), míg a „Közösség, Közösségek, Európai Közösség” elnevezések „Unió, Európai Unió” elnevezésre változtak.<sup>7</sup>

Jelen tanulmány bemutatja a Lisszaboni Szerződés által hozott változásokat a jogforrási rendszerben, utalva a „Lisszabon előtti” jogforrási rend fő elemeire, az Alkotmányos Szerződés reform elképzeléseire. Jelen tanulmány arra keresi a választ, hogy a Lisszaboni Szerződéssel sikerült-e elérni a célul kitűzött érthetőséget, átláthatóságot, egyszerűsítést a jogforrások és jogi aktusok terén.

---

<sup>1</sup> Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban 2007. december 13-án írtak alá, HL C 306, 2009.12.17.

<sup>2</sup> Európai Szén és Acélközösséget alapító Szerződés 1952.07.25., Európai Gazdasági Közösséget alapító Szerződés és Európai Atomenergia Közösséget alapító Szerződés 1958.01.01.

<sup>3</sup> HL C 191., 1992.7.29., 1.

<sup>4</sup> HL C 340., 1997.11.10., 1.

<sup>5</sup> HL C 80., 2001.3.10., 1.

<sup>6</sup> GORDOS ÁRPÁD – ÓDOR BALINT: *Az Európai Alkotmányos Szerződés születése, Tanulmányok – dokumentumok.* HVG-ORAC, Budapest, 2004. 367–422.

<sup>7</sup> Lisszaboni Szerződés 2. cikk 1. és 2. pont

## II. A jogforrások rendszerezési lehetőségei

Az Európai Unió, mint sajátos nemzetközi szervezet, sui generis, szupranacionális jogrendszerrel és sui generis jogforrási rendszerrel rendelkezik.

Az uniós jog forrásai és jogi aktusai az elemzés különböző szempontjai alapján sokféleképpen tárgyalhatóak és rendszerezhetőek.

1. Az EU jogforrási rendszere tagolható aszerint, hogy az *Unió melyik pillérében* folytatott együttműködésre vonatkoznak:

- a közösségi jog forrásai,
- a Közös Kül- és Biztonságpolitika jogának forrásai,
- a Bűnügyi téren folytatott rendőrségi és igazságszolgáltatási együttműködés jogának forrásai.<sup>8</sup>

A közösségi jognak az I. pillérben kialakult egy zártabb, strukturáltabb, szupranacionális formája, mely valódi jogrendszerként működött. A II. és III. pillér a klasszikus nemzetközi jogra jellemző államközi/kormányközi együttműködés formáját öltötte, a szabályozás inkább a tagállamok megállapodásainak egy sajátos csoportját jelentette, amelyekben a tagállamok egyhangúlag döntöttek. A szabályok többsége nem volt közvetlenül alkalmazható a tagállamok nemzeti jogában.

A Lisszaboni Szerződés megszüntette a korábbi pilléres rendszert, az Unió egészére kiterjesztette a korábbi közösségi jogi szabályozási modellt. Az uniós jogon belül speciális szabályozási területként megmaradt a közös kül- biztonságpolitika. A 2009. december 1. előtt elfogadott jogi aktusok azonban továbbra is hatályban maradnak és megtartják korábbi elnevezéseiket.<sup>9</sup>

2. Egy másik csoportosítás megkülönböztető ismérve az, hogy az egyes aktusok milyen fokú *normapotenciával* rendelkeznek. Mi érvényesülésük és jogi kikényszeríthetőségük tényleges határa.

a) Egyrészt vannak azok a jogi aktusok, amelyek teljes értékű normák, jogilag kötelező erővel rendelkező jogszabályok, *lex perfecta*-k, az Unió jogalkotásra hivatott szervei alkották, általános tényállásokhoz, általános hatályú rendelkezést tartalmaznak, közvetlen érvénysülésre tarthatnak igényt, bíróság előtt kikényszeríthetőek, avagy ha nem is teljes értékű normák, de az alapító szerződések szerint szabályozott jogi aktusok (*ún. Formalakt*)

b) Másrészt léteznek az ún. „egyéb jogcselekmények” (*sonstige Rechtshandlungen*), melyek szorosan véve nem normatív tartalmúak, de szintén forrásai, részei az EU jogi instrumentáriumának.<sup>10</sup>

3. A jog rétegződésének elmélete alapján az *uniós jog három rétege* különböztethető meg.<sup>11</sup>

a) Az Európai Unió alapjait a tagállamok által alkotott nemzetközi szerződések (alapító szerződések, azokat módosító és kiegészítő szerződések) képezik. Ezekben a tagállamok

<sup>8</sup> VÁRNAY ERNŐ – PAPP MÓNKA: *Az Európai Unió joga*. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2001. 145.

<sup>9</sup> BLUTMAN LÁSZLÓ: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest 2010. 33–34., az EU- és EUM- Szerződéshez csatolt 36. számú Lisszaboni Jegyzőkönyv 9. cikk.

<sup>10</sup> MÁDL FERENC: *Az Európai Gazdasági Közösség joga a vállalatok, beruházások, a tőkepiac, a gazdasági verseny és az állam gazdasági szerepének integrációs szabályozásában*. Akadémiai Kiadó, Budapest 1974. 93.

<sup>11</sup> BLUTMAN i.m. 43–44.

közvetlen jogalkotóként megalkották a nemzetközi szervezet legalapvetőbb szervezeti, eljárási, hatásköri és érdemi együttműködési szabályait. Ezek a szabályok adják az Unió működésének alapját és kereteit, egyben a legmagasabb szintű szabályokat alkotják (*eredeti vagy elsődleges szabályok*). A szerződésekben mutatkoznak meg, vagy vezethetők le azok az általános jogelvek, amelyek áthatják az uniós jogalkotást és jogalkalmazást.

b) Az uniós jog második rétegét az uniós intézmények által alkotott szabályok alkotják. Ezen a területen közvetlenül nem a tagállamok, hanem az alapító szerződéssel létrehozott intézmények a jogalkotók. Az alapító szerződésekben foglalt felhatalmazás alapján az intézmények által alkotott szabályok több formában jelennek meg (*származtatott vagy másodlagos uniós jogszabályok*). Ide sorolhatóak a Közösségek, később az Unió által más államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel kötött nemzetközi egyezmények.

c) Az uniós jog harmadik rétegét az Európai Unió Bírósága által kialakított és sokszor jogszabályokká szilárduló állandó gyakorlat (*esetjog*) képezi. Az uniós bíróságok sok esetben tartalmilag jogalkotást is végeznek.<sup>12</sup>

4. A jogirodalomban legáltalánosabban elterjedt az *alanyi jogforrások alapján*, tehát a norma és a jogi aktus alkotója alapján történő csoportosítás. Általában a jogforrásokat három csoportba szokás osztani, mely csoportok belső összetétele, azaz egyes jogforrás típusok besorolása szerzőnként eltérhet.

a) Az *elsődleges jogforrások* alkotói a tagállamok. Ide sorolhatóak:

- az alapító szerződések, a hozzájuk fűzött jegyzőkönyvek, nyilatkozatok,
- az alapító szerződések módosításai, a hozzájuk fűzött jegyzőkönyvek, nyilatkozatok,
- a csatlakozási szerződések,
- a tagállamok által egymás között kötött nemzetközi szerződések,
- a többségi álláspont szerint az általános jogelvek,<sup>13</sup>
- bizonyos nézetek szerint az Európai Bíróság gyakorlatában kialakított doktrínák.<sup>14</sup>

Az alapító szerződéseket és azok módosításait szokás az Unió „alkotmányjogának” nevezni.<sup>15</sup>

b) A *másodlagos (származékos) jogforrások* körébe egyrészt az Unió intézményei által az alapító szerződésekben biztosított jogalkotási hatáskör keretében alkotott jogszabályok, jogi aktusok tartoznak. A másodlagos jogforrások másik nagy körét adják a Közösség/Unió által kötött nemzetközi szerződések, melyeknek az Unió részese, valamint az ún. vegyes nemzetközi szerződések, ahol szerződő félként nem csak a Közösség/Unió, hanem a tagállamok is szerepelnek. E szerződések, mint az uniós jogrend részei, kötelezőek az intézményekre, így az EUM-Szerződés 216. cikk (2) bekezdéséből következően elsőbbséget élveznek az intézmények jogi aktusaival szemben.<sup>16</sup>

c) A harmadik csoportba sorolhatóak az egyéb jogforrások, melyek közös gyűjtőnév alatt „kiegészítő”, „speciális” vagy „nem nevesített” jogforrásoknak nevezhetők. Ezen források általában nincsenek nevesítve az alapító szerződésekben, de a gyakorlat és a jog-

<sup>12</sup> BLUTMAN i.m. 43–44., GOMBOS KATALIN: *Bírói jogvédelem az Európai Unióban*. Complex Kiadó, Budapest, 2009. 41.

<sup>13</sup> BLUTMAN i.m. 44., GOMBOS i.m. 37.

<sup>14</sup> SZALAYNÉ SÁNDOR ERZSÉBET: *Az Európai Unió közjogi alapjai*. I. kötet. Dialógus Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2003. 207.

<sup>15</sup> GOMBOS i.m. 37., VÁRNAY – PAPP i.m. 147.

<sup>16</sup> BLUTMAN i.m. 211.

irodalom is úgy kezeli őket, mint az uniós jog forrásait. Ezek mintegy szokásjogi úton váltak az EU jogi forrásává, nagy részüket az Európai Bíróság ítélkezési, jogértelmezési gyakorlata alakította ki. Ebbe a harmadik csoportba tartoznak:

- atipikus aktusok: a tagállamok képviselőinek döntései, akik az elfogadás során nem mint a Tanács tagjai járnak el, Európai Tanács határozmányai (resolution), konkluziói (conclusions), közlemények (communications), felhívások (notices), memorandumok; iránymutatások; intézményközi megállapodások; nyilatkozatok, akció programok (action programmes), intézmények útmutatásai, ajánlásai, Tanács állásfoglalása vagy ülésének jegyzőkönyve.
- az Európai Bíróság esetjoga,
- a szokásjog.

Egyes szerzők ebbe a harmadik csoportba sorolják a Közösségek/Unió által harmadik államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel kötött nemzetközi szerződéseket és az ún. egyes nemzetközi szerződéseket is.<sup>17</sup>

5. A jogirodalom és a gyakorlat alapján az Európai Unió jogforrásainak és jogi aktusainak 5 fő kategóriája különböztethető meg. Az egyes kategóriák maguk is több csoportra oszthatóak, belsőleg is strukturálódnak.

Az 5 fő kategória:

- a) nemzetközi szerződések,
- b) Európai Unió Bíróságának ítéletei,
- c) általános jogelvek,
- d) intézményi aktusok,
- e) nemzetközi szokásjog.

6. Az Unió jogforrásainak tárgyalásánál indokolt az *uniós (korábban közösségi) vívmányok* (francia kifejezéssel „*acquis*”) fogalmának tisztázása. A közösségi, majd az uniós jog évtizedes fejlődéseként a gyakorlatban elért integrációs eredmények tekinthetők uniós vívmányoknak. Az uniós vívmányok nem csupán az uniós jogszabályokat és az uniós jogrendszert jelentik. Az uniós jogszabályokat, tételes jogi rendelkezéseket körbeveszik az elveknek, nem kötelező ajánlásoknak, nyilatkozatoknak, állásfoglalásoknak, uniós bírósági vagy egyéb jogalkalmazói döntéseknek, technikai szabályoknak és intézményközi megállapodásoknak olyan burka, melyek nem tartoznak a hagyományos pozitív joghoz, de amelyek a jogszabályok gyakorlati alkalmazásának feltételeit nagyban befolyásolják. Lehet valamilyen joghatásuk, de e joghatás tartalma vagy jellege erősen kérdéses. A tételes jogi rendelkezések mellett ezek is részét alkotják az uniós vívmányoknak. Az uniós vívmány kifejezés tételes jogi fogalomként is megjelenik az EU-Szerződés 20. cikk (4) bek-ben.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> GOMBOS i.m. 41.

<sup>18</sup> BLUTMAN i.m. 52.

### III. Nemzetközi szerződések

Az uniós jog alapjaiban nemzetközi jogi eredetű, államok által megkötött nemzetközi szerződések képezik a fundamentumát. Az EU jog részét képező nemzetközi szerződéseknek hat csoportja különböztethető meg.

#### 1. Alapító szerződések

Az alapító szerződések az Európai Unió jogforrási hierarchiájának csúcán helyezkednek el. Az alapító szerződésekben a tagállamok közvetlen jogalkotóként megalkották a nemzetközi szervezet legalapvetőbb szervezeti, eljárási, hatásköri és érdemi együttműködési szabályait. Az alapító szerződések adják az Unió működésének alapjait és kereteit. Keretszerződések, rendelkezéseik gyakran általánosak és célkitűzéseket tartalmaznak. Az alapító szerződések rendszere az uniós jogrend alapkövét jelenti, az uniós jog alkotmányos kereteit adja. Alkotmányos jellegüket erősíti, hogy az Európai Bíróság rendelkezéseiket csupán értelmezheti, azonban azok érvényességét nem vizsgálhatja.<sup>19</sup>

Az alapító szerződések ún. „self-executing” (önvégrehajtó, közvetlenül alkalmazandó) szerződések, tehát ratifikálásukat követően automatikusan a tagállamok jogának részévé válnak. Az ún. „non-self-executing” szerződésekkel szemben (melyek nemzetközi kötelezettséget írnak elő, de belső végrehajtási szabályokat kívánnak meg, mielőtt a belső jogban alkalmazhatóvá válnak), az „self-executing” szerződések közvetlenül alkalmazandóak a nemzeti bíróságok által, mint az állam joga.<sup>20</sup>

Az alapító szerződéseknek nincs hivatalos egységes szerkezetű szövege, így jogforrási szempontból az alapító szerződések módosító szerződések hatályban lévő, önálló alapító szerződéseknek tekinthetők.

Az alapító szerződések a következő szerződéseket foglalják magukban: a szerződés kifejezés magában foglalja az ezen szerződésekhez fűzött jegyzőkönyveket és mellékleteket is:

- Szerződés az Európai Unió működéséről, [EUM-Szerződés vagy Római Szerződés (volt EGK-Szerződés, majd EK-Szerződés)],
- Fúziós szerződés 1965. (legnagyobb részt hatályon kívül az Amszterdami Szerződés 9. cikkelye alapján),
- Költségvetési szerződések (1970. Luxemburg, 1975. Brüsszel),
- Az Európai Parlament képviselőinek általános közvetlen választásáról szóló okmány 1976.,
- Grönland új jogállásáról szóló, az alapító szerződéseket módosító, 1988. március 13-i szerződés,
- Egységes Európai Okmány 1986.,
- Európai Unióról szóló Szerződés (Maastricht 1992.)
- Amszterdami Szerződés 1997.,
- Nizzai Szerződés 2001.,
- Lisszaboni Szerződés 2007.,
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája,
- az új tagállamok csatlakozási szerződesei,

<sup>19</sup> BLUTMAN i.m. 38–39.

<sup>20</sup> D.LASOK, J.W.BRIDGE: *Law and Institutions of the European Communities* 5. edition, Butterworth, London 1991., 113.

- az alapító szerződésekhez csatolt jegyzőkönyvek, melyek egyedi kérdésekről rendelkező, a szerződések részét képező megállapodások.<sup>21</sup>

Az alapító szerződésekhez csatolt *jegyzőkönyvek* rendelkezéseinek ugyanolyan joghatásuk van, mint a szerződések rendelkezéseinek (EU-Szerződés 51. Cikk.) Az alapító szerződésekhez csatolt *nyilatkozatok* joghatása már nem egyértelmű. Elsősorban az alapító szerződések rendelkezéseinél kapnak szerepet, tárgyakat tekintve kevésbé jogszabályi szövegek, inkább politikai jellegű szándéknyilatkozatok, álláspontok.

Az integráció története és fejlődése során az alapító szerződések többször változtak, megváltozott többször az elnevezésük is, több módosításon és átszámozáson estek át. Kezdetben a három közösség alapjait 3 okmány képezte:

- Európai Szén és Acélközösséget alapító Szerződés 1951. (ESZAK-Szerződés vagy Párizsi Szerződés),
- Európai Gazdasági Közösséget alapító Szerződés 1957. (EGK-Szerződés vagy Római Szerződés),
- Európai Atomenergia Közösséget alapító Szerződés 1957. (Euratom Szerződés)

A három alapító szerződés első átfogó módosítása az Egységes Európai Okmánnyal<sup>22</sup> (1986.) történt.

Az alapító szerződések újabb jelentősebb módosítására 1992-ben, az ún. Maastrichti Szerződéssel került sor. Ez részben módosította az alapszerződéseket, illetve egy negyedik nemzetközi szerződést is csatolt hozzájuk „Szerződés az Európai Unióról” (EU-Szerződés) elnevezéssel. A Maastrichti Szerződés az Európai Gazdasági Közösség elnevezését Európai Közösségre módosította és az EGK-Szerződés elnevezését „az Európai Közösséget létrehozó Szerződés”-re változtatta. Ekkor tehát négy nemzetközi okmány adta a Közösség és az Unió elsődleges jogának gerincét: EK-Szerződés, ESZAK-Szerződés, Euratom Szerződés, EU-Szerződés.

Az immáron négy alapító szerződés revízió szintű módosítását hozta az 1997-ben elfogadott és 1999. május 1-én hatályba lépett Amszterdami Szerződés.

A 2001-ben elfogadott és 2003. február 1-én hatályba lépett Nizzai Szerződés jelentette az alapító szerződések következő módosítását. A Tanács, a Parlament és a Bizottság közös nyilatkozatban fogadta el a 2000. decemberi nizzai csúcstalálkozón az Európai Unió Alapjogi Chartáját.

Időközben 2002-ben az ESZAK-Szerződés hatályát veszítette.

Az Unió szerződésrendszer egyszerűsítését célozta az Európai Unió Alkotmányának kidolgozása és elfogadása. A tagállamok képviselői Rómában 2004. október 29-én írták alá a „Szerződés Európai Alkotmány létrehozásáról” elnevezést viselő Alkotmányos Szerződést, mely módosításokkal egy okmányban magába integrálta az EU-Szerződést és az EK-Szerződést, valamint II. részét képezte az Unió Alapjogi Chartája.<sup>23</sup>

Az Alkotmányos Szerződést Magyarországon az Országgyűlés a 133/2004. (XII.23.) OGY határozatával erősítette meg, azonban 2005. közepén Franciaországban és Hollandiában népszavazás utasította el a ratifikációt, így az Alkotmányos Szerződés nem lépett hatályba.

<sup>21</sup> BLUTMAN i.m. 39–40. Hasonló, de a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése előtti állapotra felsorolás VÁRNAY – PAPP i.m. 145–147.

<sup>22</sup> HL L 169., 1987. 6. 29., 1.

<sup>23</sup> GORDOS ÁRPÁD – ÓDOR BÁLINT: i.m. 367–422.

A 2009. december 1-én hatályba lépett Lisszaboni Szerződés eredményeként aktuálisan három nemzetközi szerződés hatályos szövege képezi az EU jog alapját:

- Európai Unióról szóló Szerződés,
- Európai Unió működéséről szóló Szerződés,
- Európai Unió Alapjogi Chartája.

Az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Unió működéséről szóló Szerződés között nincs jogforrási hierarchia, viszonyukat tekintve két azonos szintű, azonos jogi kötőerővel bíró nemzetközi szerződésről van szó, melyek az Unió jogforrási hierarchia csúcsán helyezkednek el.

A Lisszaboni Szerződés az Euratom Szerződést alig érintette. Az Európai Atomenergia Közösség korábban az Európai Unió első, közösségi pillérébe tartozott, a Lisszaboni Szerződéssel ez megváltozott. Az EU-Szerződés 1. cikke értelmében az Unió az Európai Közösség helyébe lépett és annak jogutódjává vált. Az Európai Közösség és az Euratom korábban is különálló nemzetközi szervezetek voltak, az EK-Szerződés az Euratom Szerződés egymástól független jogforrások voltak, amelyek a jogforrási piramis csúcsán álltak az adott Közösségben. Az Euratom joga azonban már nem tartozik az Európai Unió jogához. ugyanakkor szervezetét tekintve az Euratom kapcsolódik az Unióhoz, mivel az Unió intézmények egyben az Euratom szerveiként is működnek az Euratom Szerződésben meghatározott hatáskörökkel és eljárás szerint.<sup>24</sup>

## 2. Tagállamok által egymás között kötött nemzetközi szerződések

A jelen esetben olyan nemzetközi szerződésekről van szó, amelyet a tagállamok egymás között az alapító szerződések valamely cikkének felhatalmazása alapján, avagy a tagállamok hatáskörében maradt valamely területen az integráció előmozdítása, elsősorban az egységes belső piac kialakulása és működése érdekében kötöttek meg egymással.

Az EK-Szerződés hatályát vesztett 293. (korábban 220.) cikke a tagállamok egymás közötti tárgyalásait irányozta elő abból a célból, hogy állampolgáraik jogainak érvényesítését megkönnyítsék a kettős adóztatás, bírósági határozatok kölcsönös elismerése és végrehajtása, a gazdasági társaságok kölcsönös elismerése terén. Ezen rendelkezések alapján a tagállamok több nemzetközi egyezményt kötöttek meg egymással, pl. 1968. évi Brüsszeli Egyezmény polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról és bírósági határozatok végrehajtásáról.<sup>25</sup>

A tagállami hatáskörben maradt szabályozási tárgyban, az egységes belső piac megvalósítása és működése érdekében kötöttek meg a tagállamok az 1980. évi Római Egyezményt a szerződéses kötelemények alkalmazandó jogról (Magyarországon kihirdette a 2006. évi XXVIII. tv.).

Az EU-Szerződés korábbi 34. cikke alapján a rendőrségi és büntető ügyekben történő igazságügyi együttműködés területén (volt III. pillér) a tagállamok több nemzetközi szerződést kötöttek. Ezen nemzetközi szerződések szövegét a tagállamok képviselői a Tanácson belül fogadták el, azonban azokat az egyes tagállamoknak a saját alkotmányos előírásaik szerint meg kellett erősíteniük. Bár a szerződések szövegét egy uniós intézmény dolgozta

<sup>24</sup> BLUTMAN i.m. 34–35.

<sup>25</sup> HL C 27., 1998. 1.

ki, szerződő felekké a tagállamok váltak, tehát nemzetközi közjogi szerződésekről van szó. Tárgyukat tekintve ezen nemzetközi egyezmények az adott terület uniós szabályaihoz kapcsolódtak, az azokban foglalt célkitűzések végrehajtására szolgálnak. Ezen nemzetközi szerződések is az uniós jog részét képezik, az Európai Bíróság hatáskörrel rendelkezik ezen szerződések értelmezésére. Az EU-Szerződés szabályai, melynek alapján ezeket a megállapodásokat elfogadták, hatályukat veszítették, de az EU-Szerződéshez csatolt 36. Lisszaboni Jegyzőkönyv 9. cikke alapján továbbra is hatályban maradnak és vonatkozásukban az Európai Bíróság hatásköre 5 évig változatlan maradt. Ilyen szerződés pl. az Egyezmény az informatikai vámügyi alkalmazásról (1995. július 26., Magyarországon kihirdette a 2005. évi XCIX. tv.), Egyezmény az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről (2005. május 29., Magyarországon kihirdette a 2005. évi XCVI. tv.).<sup>26</sup>

Az Alkotmányos Szerződés kidolgozásával megbízott Európai Konvent keretén belül felállításra került egy IX. számú „Egyszerűsítés” (Simplification) munkacsoport. A munkacsoport nem javasolta a tagállamok közötti nemzetközi szerződések alkalmazását, sem az EU-Szerződés 34. cikk (2) bek. szerinti, sem az EK-Szerződés 293. cikke (korábban 220. cikk) szerinti egyezményeket illetően. A 27 tagú Unióban kevésbé lenne hatékony és praktikus megoldás az uniós jog kiegészítése tagállamok egymás közötti nemzetközi szerződéseivel.<sup>27</sup> Ennek alapján mind az Alkotmányos Szerződés, illetve annak megoldását követő Lisszaboni Szerződés kiiktatta az alapító szerződések fent hivatkozott cikkeit, megszüntetve a jogalapot a tagállamok közötti nemzetközi szerződések megkötésére.

### *3. EU/EK által kötött nemzetközi szerződések, vegyes szerződések, tagállamoktól az Unióhoz került hatáskörben kötött nemzetközi szerződések.*

Az Európai Unió az alapító szerződésekben foglalt célok megvalósítása érdekében nemzetközi szerződéseket köthet más államokkal, nemzetközi szervezetekkel. Az általános nemzetközi szerződéskötési jogosultságot, annak feltételeit és a szerződéskötési eljárást az EUM-Szerződés 218. (EK-Szerződés 300.) cikke tartalmazza. Továbbá bizonyos részterületeken az EUM-Szerződés külön rendelkezik nemzetközi szerződés megkötésének lehetőségéről.

Ide tartoznak továbbá az ún. vegyes szerződések, melyeknél a szerződések szabályozási tárgya által meghatározott párhuzamos hatáskörök alapján a tagállamok és az Unió egyaránt szerződő félként jelenik meg a nemzetközi szerződésben. Ilyen volt például a Magyar Kétféltársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás.<sup>28</sup>

Hasonlóan ide sorolhatók azok a nemzetközi szerződések, amelyeknél az Unió nem szerződő fél, azonban a szerződés tárgyához kapcsolódó hatásköröket az Unió a tagállamoktól átvette. (pl. Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény, GATT 1947.)

Ezen csoportba tartozó nemzetközi szerződések az uniós jogrend részét képezik, azok rendelkezései kötelezőek az Unióra, az Unió intézményeire és szerveire, valamint a tagállamokra is, de nem kerülhetnek összeütközésbe az alapító szerződésekkel.

Nem egyértelmű azonban a jogirodalomban ezen nemzetközi szerződések besorolása az uniós jogforrási hierarchiába.

<sup>26</sup> BLUTMAN i.m. 216–217.

<sup>27</sup> RÉTHÁZI GYÖRGY: *Az Európai jogforrási rendszere az alkotmányos szerződés hatályba lépését követően.* Európai Tükör 2005/I. szám 22.

<sup>28</sup> Magyarországon kihirdette az 1994. évi I. tv.



Egyes – és véleményem szerint támogatható – álláspontok szerint az EUM-Szerződés 216. cikk (2) bek.-ből következően ezen nemzetközi szerződések a másodlagos jogforrások körébe tartoznak, ugyanakkor a másodlagos jogforrásokon belül elsőbbséget élveznek az intézmények jogi aktusaival szemben.<sup>29</sup>

Mások szerint ezen nemzetközi szerződések az elsődleges és másodlagos jogforrásokon kívül a jogforrások egyéb speciális csoportjában helyezhetők el.<sup>30</sup>

#### *4. A tagállamok Unió közbejöttével kötött nemzetközi szerződései*

Az EU-Szerződés volt 24. és 38. cikkei alapján a közös kül- és biztonságpolitika (korábbi II. pillér), illetve a rendőrségi és büntető ügyekben történő igazságügyi együttműködés (volt III. pillér) területén az Unió nemzetközi megállapodásokat köthetett harmadik államokkal, nemzetközi szervezetekkel. Ezek megkötéséről a Tanács határozott. 2009. december 1-ig csak az Európai Közösségeknek volt nemzetközi jogalanyiséga. Ezért ezeket a nemzetközi szerződéseket csak a tagállamok köthették, az Unió nem, a tagállamokat a szerződéskötés során a Tanács képviselte és a megállapodásukat a Tanács képviselője írta alá. A tagállamok kiköthették, hogy a megállapodást a saját alkotmányos előírásaiknak megfelelően ratifikálniuk kell. Az ilyen tagállamokra csak akkor léphetett hatályba a nemzetközi megállapodás, ha a nemzeti jog szerinti megerősítés megtörtént. Ezen megállapodások, mint nemzetközi szerződések, az uniós jog részét képezik, az Unió intézményeit kötik az EU-Szerződés 24. cikkét felváltó 37. cikk alapján. Ilyen nemzetközi szerződés pl. a 206/313/KKBP Megállapodás a Nemzetközi Büntető Bíróság és az Európai Unió közötti együttműködésről és segítségnyújtásról (2006. április 10.) vagy a 2003/516/EK, 2009/820/KKBP Megállapodás az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok közötti kölcsönös jogsegélyről (2003. június 25.).<sup>31</sup>

#### *5. Utalással kötelezővé tett tagállami nemzetközi szerződések*

Előfordulhat, hogy valamely nemzetközi szerződésnek az Unió nem részese, kivételesen és közvetve mégis az uniós jog részévé válhat oly módon, hogy egy uniós jogszabály visszautal rá és így az utaló jogszabály következtében kötelezettséget keletkeztet az Unióra. Ezen nemzetközi szerződések korlátozott joghatással bírnak az uniós jogban, az utaló szabályt tartalmazó uniós norma kapcsán értelmezési, érvényességi mérceként használhatóak. A másodlagos uniós jogi aktusokkal helyezkednek el egy szinten. A C-377/98. *Hollandia v Parlament és Tanács/Biológiai tanulmányok ügyben* (2001. EBHT I-7079 50. és 55. pont) a Biológiai Sokféleségről szóló Egyezményt alkalmazta az Európai Bíróság érvényességi mérceként a 98/44/EK irányelv első cikk 2. bek. alapján az irányelv vizsgálatánál.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> BLUTMAN i.m. 211., C 61/94. Bizottság v Németország [1996.] EBHT I.- 3989; C-311/04. *Algemene Scheeps Agentur Dordrecht* [2006. ] EBHT I-0609., VÁRNAY – PAPP i.m. 173.o., C-69/89. *Nakajima v Tanács* [1991] EBHT I.-2096; C-183/73. *Haegeman v Belgium* [1974] EBHT 449.

<sup>30</sup> GOMBOS i.m. 41.

<sup>31</sup> BLUTMAN i.m. 218.

<sup>32</sup> BLUTMAN i.m. 219.

*6. Tagállamok többsége vagy összessége által kötött nemzetközi emberi jogi vagy uniós tevékenységhez kapcsolódó nemzetközi szerződések*

Főszabály szerint a tagállamok által kötött nemzetközi szerződések nem képezik az uniós jog részét, csak bizonyos, az előzőekben ismertetett tagállamok által kötött nemzetközi szerződések. A tagállamok, illetve a tagállamok egy csoportja által kötött nemzetközi szerződések és az uniós jog kollíziója esetén a tagállamok feladata, hogy az általuk kötött nemzetközi szerződéseket összhangba hozzák az uniós joggal. Az új tagállamok által a csatlakozás előtt kötött nemzetközi szerződések és az uniós jog viszonyára, az esetleges ellentétek feloldásának módjára az EUM-Szerződés 351. cikk (ex EK-Szerződés 307. cikk) vonatkozik. A csatlakozás után a tagállamoknak kell gondoskodni arról, hogy ne kössenek az uniós jogot sértő nemzetközi szerződést. Ilyen szerződésekre az uniós joggal szemben hivatkozni nem lehet, azok megkötése és alkalmazása az uniós jog megsértése lehet. (lásd C-466/98. Bizottság v Egyesült Királyság eset, 2002. EBHT I-9427).

Egyes esetekben a tagállamok által kötött nemzetközi egyezmények rendelkezései korlátozott szerepet kaphatnak az uniós jogrendszeren belül, annak ellenére, hogy a nemzetközi szerződés nem része az uniós jognak. Ha a tagállamok legnagyobb része, vagy az összes tagállam részese egy nemzetközi szerződésnek, melynek szabályozási tárgya kapcsolódik az Unió tevékenységéhez, az Európai Bíróság a jóhiszeműség elve alapján igyekszik elkerülni az uniós jog olyan értelmezését, mely ellentéteket állapít meg az uniós jog és a tagállamok által kötött nemzetközi szerződések között. Az Európai Bíróság ezért olyan nemzetközi szerződések rendelkezéseire is figyelemmel van az uniós jog alkalmazása és értelmezése kapcsán, melyek az Unióra nem kötelezőek, amelyeknek azonban a tagállamok vagy a tagállamok legnagyobb része tagja, és olyan általánosan elfogadott elveket és szabályokat tartalmaznak, amelyek beilleszthetők az uniós jogba. Ilyen nemzetközi szerződések pl. a tagállamok által kötött nemzetközi emberjogi egyezmények: az Emberi Jogok Európai Egyezménye, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya. Ezen nemzetközi szerződések sem saját jogon érvényesülnek az uniós jogban, hanem az uniós jog valamilyen rendelkezéséhez kapcsolódóan türemkednek be az uniós jogalkalmazásba.<sup>33</sup>

#### *IV. Az Európai Unió Bíróságának ítéletei*

Mára mind a jogirodalomban, mind a joggyakorlatban egyre általánosabban elfogadottnak tekinthető az Európai Unió Bíróságának jogalkotó szerepe, ítéleteinek jogforrási jellege.<sup>34</sup>

Az alapító szerződések megalkotóinak egyik legfontosabb felismerése éppen az volt, hogy hiú ábránd nemzetközi jogi normákat létrehozni úgy, hogy egyben nem gondoskodnak e normák egységes érvényesítéséről és betartásáról. Az Európai Unió Bírósága nemcsak ennek a váratkozásnak tett eleget, hanem maga is alkotóan részt vett a közösségi/uniósi normarendszer kifejlesztésében és a normák hatékony működtetésében.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> BLUTMAN i.m. 215–216., valamint C-4/73. Nold v Bizottság [1974] EBHT 0491, és C-374/87 Orkem v Bizottság [1989] EBHT 0032.

<sup>34</sup> BROWN – KENNEDY: *The Court of Justice of the European Communities*. Sweet and Maxwell, London 2000, 321–381.; Arnulf: *The European Union and its Court of Justice*. OUP, Oxford, 2006., 622–628.; MARIO BETTATI: *Az európai bíróság „jogalkotó hatásköre”*. Magyar Jog 95/5. szám 467.; BLUTMAN: i.m. 130.

<sup>35</sup> BENEDETTO CONFORTI: *Diritto Internazionale*. Editoriale Scientifica, 1992. 165.

A Bíróság esetjoga magába foglalja a Bíróság tudós jogi tevékenységét, amelybe nemcsak a döntések tartoznak bele, hanem az általános elvek, a vélemény kifejtés is, feltéve, hogy az uniós jog témáival kapcsolatosak.

A Bíróság az ítélkezésével egyes integrációs célokat és azok megvalósításának ütemét határozta meg vagy jelentősen befolyásolta. Ítélezésében az integrációs politikai folyamatok több vonatkozásában „jogiasodtak” és helyenként a politikai döntések helyét magasabb elvekből vagy az alapító szerződésekből közvetetten levezetett bírósági döntések vették át.<sup>36</sup>

A *közösségi igazságszolgáltatás* feladatait kezdetben az Európai Közösség Bírósága látta el. A közösségi bírászkodás 1989-ben vált kétszintűvé. Az Egységes Európai Okmány felállította a Elsőfokú Bíróságot, mely megkapta az Európai Közösségek Bírósága hatáskörének egy részét elsőfokú eljárás lefolytatására. A Nizzai Szerződés hatályba lépését követően az uniós bírászkodás háromszintű lett 2005-ben. Ekkor jött létre az Elsőfokú Bíróság munkaterhének csökkentésére a Közzszolgálati Törvényszék. A Lisszaboni Szerződés az Elsőfokú Bíróságot Törvényszékre változtatta, így jelenleg az Európai Unió Bírósága három szervből áll: Bíróság, Törvényszék, Közzszolgálati Törvényszék.

Az *uniós bíróságok alapvető feladata* az EU-Szerződés 19. cikke értelmében: „Az Európai Unió Bírósága biztosítja a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során.” A története során az Európai Unió Bírósága az alapító szerződések értelmezése és alkalmazása során a jog tiszteletben tartását nem csupán jogalkalmazóként, hanem gyakran jogalkotóként biztosította.

Az uniós bírászkodásnak *három alapvető célja* határozható meg:

- az uniós jog hatékony érvényesülésének biztosítása (effet utile elve),
- az uniós jog egységes érvényesülésének biztosítása a tagállamokban és az uniós szerveknél,
- a magánfeleknek bírói jogvédelem nyújtása az uniós jogok tekintetében uniós szinten, illetve a tagállamokban uniós szintről.<sup>37</sup>

Az uniós bíróságok hatásköre konkrét *eljárási formákhoz* kötődik. Olyan ügyekben járhatnak el, melyekre az alapító szerződések vagy azok alapján másodlagos uniós jogi normák kifejezetten biztosítják az eljárás lehetőségét.

A legfontosabb eljárási formák:

a) *Kötelezettségszegés megállapítása iránti per*: az EUM-Szerződés 258. cikke alapján a Bizottság, 259. cikke alapján valamely tagállam, 271. cikk a.) pontja alapján az Európai Beruházási Bank, 271. cikk d.) pontja alapján az Európai Központi Bank fellelphetnek a tagállamok, illetve a tagállam központi bankja ellen abból a célból, hogy kikényszerítsék az uniós jogból folyó valamely kötelezettségeik betartását.

b) *Előzetes döntéshozatal*: az EUM-Szerződés 267. cikk (ex EGK-Szerződés 177. cikk, később EK-Szerződés 234. cikk) alapján a tagállami bíróságok az előttük indult ügyben, ha az uniós jog alkalmazása számukra nehézséget okoz, felfüggeszthetik eljárásukat és előzetes döntés meghozatala végett az Európai Bírósághoz fordulhatnak az uniós norma értelmezése illetve másodlagos uniós jogi aktus érvényességének felülvizsgálata érdekében.

c) *Semmisségi per*: az EUM-Szerződés 263. és 271. cikkei alapján az uniós bíróságok jogosultak az intézmények által hozott jogi aktusok érvényességét felülvizsgálni és azokat megsemmisíteni.

<sup>36</sup> BLUTMAN i.m. 130.

<sup>37</sup> BLUTMAN i.m. 117.

d) *Mulasztási per*: az EUM-Szerződés 265. cikke alapján a bíróságok jogosultak az uniós szervek és az Európai Központi Bank jogsértését megállapítani, ha azok elmulasztják a kötelező döntéshozatalt.

e) *Kártérítési perek*: az uniós bíróságok hatáskörrel rendelkeznek az Unió és intézményei, szervei ellen szerződésen kívül okozott károk megtérítése iránti perekre az EUM-Szerződés 268. cikk és 340. cikk (2) és (3) bek. (ex EK-Szerződés 235. és 288. cikk (2) és (3) bek.) alapján. Továbbá hatáskörük van szerződéses kikötés esetében szerződésből eredő károk megtérítése iránti perekre az EUM-Szerződés 272. cikk és 340. cikk (19) bek. (ex EK-Szerződés 238. és 288. cikk (1) bek.) alapján.

f) *Közzszolgálati perek*: az Unió és alkalmazotti között felmerülő, közzszolgálati jogviszonyt érintő jogviták az EUM-Szerződés 270. cikk (ex EK-Szerződés 236. cikk) alapján.

g) *Egyéb eljárások*: Az uniós bíróságoknak hatásköre lehet európai szellemi tulajdonjogot létrehozó jogi aktusok alkalmazásával kapcsolatos jogviták elbírálására a Tanács külön felhatalmazása alapján az EUM-Szerződés 262. cikke szerint; továbbá hatáskörrel rendelkeznek vélemény adására a nemzetközi szerződések megkötésénél az EUM-Szerződés 218. cikk (11) bek. (ex EK-Szerződés 300. cikk (6) bek.) értelmében.

A jogirodalomban hosszú időn keresztül igen vitatott volt az Európai Bíróság ítéleteinek jogforrási jellege. A kontinentális jog művelői számára nehezebben volt elfogadható a jogforrási jelleg mellett szóló érvelés, mint az Angolszász jogon nevelkedett jogászok számára.

A közösségi majd az uniós jog, ha nem is olyan mértékben, mint a nemzetközi jog, de a nemzeti jognál inkább, számtalan joghézagot tartalmaz. A közösségi/uniós jog sokszor általános jogtételeket foglal magában, melyek széles értelmezési lehetőséget biztosítanak a Bíróságnak. A Bíróság a célszerűség elvét, a teleológiai alkalmazva a jog fejlesztésében úgy vett részt, hogy egyszerre értelmezte kiterjesztően az alapító szerződésekben foglalt legfontosabb rendelkezéseket és új jogrendet alakított ki.<sup>38</sup>

A Bíróság jogalkotó szerepét erősítette az is, hogy az alapító szerződések és a másodlagos intézményi jogi aktusok, különösen a kezdeti időkben, a kérdések rendkívül széles körét hagyták megválaszolatlanul és a Bíróság kezdettől fogva széles körben élt a joghézagok kitöltésének lehetőségével. Amikor különböző hatásköreinek gyakorlása során a Bíróság meglévő jogforrásra támaszkodik és azt alkalmazza, a tartalom erősítésével és elmélyítésével, „kiszegítő jogalkotóként” jár el. A Bíróság olyan szerepet is betölt, amelynek az a rendeltetése, hogy helyettesítse az uniós jogalkotót. Ilyenkor tehát norma alkotói hatáskört gyakorol, akár azért, hogy kivédje a várakozás politikáját, ha úgy véli, hogy az uniós jogalkotó késlekedik, akár azért, hogy magának követelje az uniós jog értelmezésének addig a határig való kitolását, hogy siettesse azoknak a döntéseknek a meghozatalát, amelyeket a Tanács még nem fogadott el.<sup>39</sup>

Amikor az Európai Bíróság helyettesítő jogalkotó szerepet tölt be, mindenképpen indokolt ítéletének jogforrási minőséget tulajdonítani. Ítélezési gyakorlata során a Bíróság számos olyan jogelvet munkált ki és deklarált, melyek az uniós jogrendszer „gerincoszlopának csigolyáit” alkotják. Ide sorolhatóak az uniós jog működését, az uniós jog és a tagállami jog viszonyát meghatározó elvi jelentőségű döntései (közösségi/uniós jog szupremáciájának elve, közvetlen hatály elve); olyan alkotmányos jelentőségű döntések, amikor az uniós szervek hatáskörének határait húzta meg bizonyos kérdésekben vagy olyan jogtételek,

<sup>38</sup> MARIO BETTATI i.m. 467.

<sup>39</sup> MARIO BETTATI i.m. 468.

melyek az uniós jog érvényesülésének célját szolgálják (pl. a tagállami kárfelelősség magánfelekkel szemben az uniós jog megsértése miatt). Az uniós jogon belül a bírói jogértelmezés fokozott jelentőségének indokait az Európai Bíróság szemléletesen foglalta össze a CILFIT-ügyben: a közösségi jogszabályok számos nyelven íródnak és a különböző nyelvű változatok egyformán mind hivatalosak, a közösségi jog egy rendelkezésének értelmezése magában foglalja a különböző nyelvi változatok összehasonlítását; a közösségi jog sajátos szakszavakat használ; a jogi fogalmaknak nincs szükségszerűen azonos jelentése a közösségi jogban és a különböző tagállamok jogában; a közösségi jog minden rendelkezését összefüggéseibe kell helyezni és a közösségi jog egészét alkotó rendelkezések fényében kell értelmezni, tekintettel annak céljaira és fejlődésének állapotára.<sup>40</sup>

A fenti okok gyakran vezetnek oda, hogy a bíróság jogértelmezése jogalkotásba csap át.

Az Európai Unió Bírósága ítéleteinek jogforrási jellegét elfogadja a magyar bírói gyakorlat is. A Fővárosi Ítéltábla Polgári Kollégiuma a 3/2004. számú ajánlásában akként fogalmaz, hogy „Az Európai Bíróság ítélete jogilag kötelező erővel bír, mint a közösségi jog része, a tagállamok bíróságai számára kötelezően alkalmazandó.”<sup>41</sup>

A Legfelsőbb Bíróság a BH 2008. évi 135. számú (gépjármű regisztrációs adó) eseti döntésében elvi élel mondta ki, hogy „Az előzetes döntés általánosan kötelező hatálya körében (erga omnes hatály) a szakirodalom nem egységes. Mivel ebben a kérdésben még az Európai Bíróság sem nyilatkozott egyértelműen. Ugyanakkor az ítélkezési gyakorlatból az a következtetés vonható le, hogy a bírósági gyakorlat mindenre kiterjedő és kötelező hatállyal bír. Ezt támasztotta alá a C-28-30/62. számú ügyben (DA Costa) és a C-283/80. ügyben (CILFIT) kifejtett bírósági állásfoglalás, amelynek lényege, hogy az előzetes döntésnek olyan normatív ereje van, hogy joghatást fejt ki más ügyben is, mivel adott esetben az előzetes döntés indítványozási kötelezettséget megfosztja céljától és üressé teheti azt, amikor a felhozott kérdés lényegileg azonos egy olyan kérdéssel, amely egy hasonló ügyben már az előzetes döntéshozatali eljárás tárgya volt...”

Az Európai Bíróság *határozatainak személyi hatályát* illetően az alapító szerződések az EUM-Szerződés 264. (ex EK-Szerződés 231.) cikk kivételével nem ismerték el általában és kifejezetten, hogy a Bíróság határozatainak *erga omnes* hatálya volna, de az Európai Bíróság ítéletei gyakran normatív erővel és mindenre kiterjedő hatállyal rendelkeznek.

Érvénytelenségről döntő határozatok esetében megállapítható azok objektív hatálya. A Bíróság az uniós jogszabályok érvénytelenségéről alapvetően három eljárásban dönt: semmisségi perben, előzetes döntéshozatali eljárásban és érvénytelenségi kifogásra válaszolva.

A semmisségi perben a Bíróság a jogalkotási hibában szenvedő szabályt semmisnek nyilvánítja az EUM-Szerződés 264. cikke alapján. Az ilyen határozat objektív hatályú. Az előzetes döntéshozatal és az érvénytelenségi kifogás szerinti eljárásban a határozat a hibás normát alkalmazhatatlannak nyilvánítja, ami formailag relatív hatályú és csak a konkrét ügyben nem alkalmazható a norma. Az ICC ügyben hozott ítéletéből levezethetően azonban az ilyen érvénytelenséget kimondó határozata is mindenre kötelező (ICC-formula, 66/80 ICC v. Amministrazione delle Finanze dello Stato [1981] EBHT I 191). A 277. cikk alapján a norma alkalmazhatatlanságát megállapító ítéletnek ugyanaz a joghatása, mint az előzetes döntésnél megállapított érvénytelenség.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> C-238/81. Srl. CILFIT és Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health [1982] EBHT 3415 18., 19., 20. pont.

<sup>41</sup> Bírósági határozatok 2005. évi 4. szám i.m. 263.

<sup>42</sup> BLUTMAN i.m. 254.

A jogértelmezést tartalmazó határozatok személyi hatályát illetően az Európai Bíróság ítélete alkalmas arra, hogy normatív ereje, objektív jellege legyen. Bár ezek általában eseti döntések és valamilyen módon egy-egy konkrét ügghöz, jogvitához kapcsolódnak, az egyedi ügyekben történő döntés, annak alapja, azonban rendszerint túlmutat a döntés egyediségén. A döntés alapját képezhetik elvek, szabályok, meghatározások, norma értelmezések és a határozat ilyen értelemben lehet szabályképző, általánosító és az ügy egyediségén túlmutatva döntési mintává válhat. Az egyedi bírói határozatoknak is van normatív, szabályalkotó tulajdonsága.

A Rheinmühlen(II)<sup>43</sup>, Salumi(I.)<sup>44</sup>, Ariete<sup>45</sup> és a MIRECO ügyekben<sup>46</sup> meghozott ítéletekből levezethetően a Bíróság értelmezést tartalmazó határozata részévé válik az uniós jognak, az értelmezés beépül és beleértendő a normaszövegbe, objektív hatályúvá válik, az értelmező határozat úgy tölti be a funkcióját, ha más ügyekben eljáró bíróságok is követik.

Ezen döntések három fontos tényezőre mutatnak rá, amelyek indokolják azon következtetést, hogy a Bíróság döntései mindenkire kötelezőek:

- az uniós jog egységes alkalmazásának követelménye,
- a Bíróság saját értelmező döntésének időbeli hatályát korlátozhatja, melynek akkor van értelme, ha döntésének hatálya kiterjed más ügyekre is,
- a Bíróság által adott értelmezés részét képezi az értelmezett uniós jogi normának, ami objektív hatályúvá teszi azt, a tagállami szerveknek az értelmezett uniós jogot kell követniük.<sup>47</sup>

Az Európai Bíróság *határozatainak időbeli hatályát* illetően az értelmezést tartalmazó határozatok *ex tunc* hatálya az általános. Az értelmezett uniós jogszabályt a hatályba lépésétől úgy kell alkalmazni, ahogyan azt a Bíróság utóbb értelmezte. Kizárólag a Bíróság jogosult arra, hogy értelmező határozatának visszamenőleges időbeli hatályát korlátozza a maga határozatában. Ezt a tagállam bírósága nem teheti meg (Salumi I ügy).

Ugyancsak *ex tunc* hatályú az érvénytelenséget megállapító határozat is, azaz az érvénytelennek nyilvánított norma hatálybalépésének időpontjára visszamenőleg hatálytalan a Bíróság ítélete következtében. Azonban a Bíróság az EUM-Szerződés 264. cikk (2) bek. alapján semmisségi perben a semmissé nyilvánítás időbeni hatályát kivételesen korlátozhatja.<sup>48</sup>

## V. Általános jogelvek

Az általános jogelvek az alapító szerződések által létrehozott uniós jogrend részét képezik, eredendően íratlan jogforrások, melyek az alapító szerződésekből származtathatóak. Az általános jogelvek beépítése a közösségi jogba az Európai Bíróság jelentős vívmánya. A Bíróság szisztematikus joggyakorlatával megerősítette, hogy az általános jogelvek az uniós jog lényeges elemét képezik.

<sup>43</sup> C-166/73. Rheinmühlen-Düsseldorf v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (II) [1974] EBHT 0033.

<sup>44</sup> C-66, 127 és 128 Amministrazione delle Finanze v Salumi (I) [1980] EBHT 1237.

<sup>45</sup> C-811/79 Amministrazione delle Finanze v Ariete [1980] EBHT 2545.

<sup>46</sup> C-826/79 Amministrazione delle Finanze v MIRECO [1980] EBHT 2559.

<sup>47</sup> BLUTMAN i.m. 254–258.

<sup>48</sup> BLUTMAN i.m. 262.

Az általános jogelvek eredendően íratlan jogforrásként léteztek a közösségi jogban. Az általános jogelvek nem azonosak az uniós jog alapvető elveivel, melyek kifejeződtek az alapító szerződésekben, például az áruk, személyek, szolgáltatások, tőke szabad áramlásának elve, vagy a nemek, nemzetiségek alapján való megkülönböztetés tilalmának elve. Az általános jogelveket az Unió íratlan törvényei alkották.<sup>49</sup>

Az általános jogelvek, mint jogforrások íratlan jellege az uniós jog fejlődése során meg is szűnhet azáltal, hogy az alapító szerződések módosítása kapcsán írott jogszabályként, alapító szerződési rendelkezésként jelennek meg (pl. arányosság elve). Az általános jogelvek leggyakrabban az Európai Bíróság ítéleteiben lelhetők fel.

Az általános jogelvek többféleképpen is beleillenek az uniós jog összefüggéseibe. Először is, mint az értelmezés segítőire lehet rájuk hivatkozni: az EU jogot és a tagállami jogot is oly módon kell értelmezni, hogy ne kerüljenek összeütközésbe az általános jogelvekkel. Másodszor az általános jogelvekre az egyéneknek hivatkozniuk lehet, hogy kifogást emelhessenek az Unió valamely eljárása ellen, az intézmények bizonyos aktusainak semmissé nyilvánítása, vagy érvénytelenítése céljából, vagy kifogásolni a cselekvés elmulasztását az intézmények részéről.

Harmadszor az általános elvekre lehet hivatkozni egy tagállam eljárásának kifogásolása esetén is, akár jogi vagy közigazgatási aktus formájában történt az, amikor a per az uniós jogból eredő jog vagy kötelezettség összefüggésében zajlik. Végül az általános jogelvekre hivatkozni lehet az Unió ellen benyújtott kártérítési igény támogatására is. Amennyiben az Unió intézményei részéről elkövetett jogellenes eljárás következtében valaki kártérítést követel, szükséges – bár nem elegendő – bizonyítani azt, hogy egy egyént védő felsőbbrendű jogszabály kellően súlyos megsértése történt.<sup>50</sup>

Az általános jogelvek uniós jogi jogforrási rendszerben elfoglalt helye az alapító szerződésekhez köthető, a jogforrási hierarchiában az elsődleges jogforrások között helyezhetők el. Az alapító szerződésekkel nem állhat ellentétben semmilyen, az alapító szerződésen kívüli uniós jogi norma.<sup>51</sup>

Az általános jogelveknek az uniós jogba való beépítésére csekély jogalap van, az Európai Bíróság az alapszerződések 3 cikkelyére támaszkodhat.

1./ Az EU-Szerződés 19. cikk (1) bek. szerint: „Az Európai Unió Bírósága biztosítja a jog tiszteletben tartását a szerződések értelmezése és alkalmazása során.” Hasonlóan rendelkezett korábban az EK-Szerződés 220. cikke.

2./ Az EUM-Szerződés 263. cikk (2) bek. (ex EGK-Szerződés 173. cikk (2) bek, majd EK-Szerződés 203. cikk (2) bek.) felhatalmazza az Európai Unió Bíróságát arra, hogy az Uniós jogi aktusok törvényességét olyan alapon vizsgálja felül, mint például „a Szerződések, vagy az alkalmazására vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése vagy hatáskörrel való visszaélés” esetében.

3./ Az EUM-Szerződés 340. cikk (2) bek. (ex EGK-Szerződés 215.§ (2) bek., később EK-Szerződés 288. cikk (2) bek.) az Unió szerződésen kívüli felelősségét szabályozza és az intézmények vagy alkalmazottaik által feladataik teljesítése során okozott károkat „a tagállamok jogában közös általános elvek” szerint kell megtéríteni.

Mindhárom fenti esetben a jog kifejezés tágan értelmezendő és íratlan jogi normákat is magában foglal.

<sup>49</sup> JOSEPHINE STEINER: EGK-jog. Babits Kiadó, 1990 53.

<sup>50</sup> JOSEPHINE STEINER i.m. 53.

<sup>51</sup> BLUTMAN i.m. 210., VÁRNAY – PAPP: i.m. 174., GOMBOS 37.

Mivel az általános elveknek a hatókörére vagy tartalmára az alapító szerződésekben nincs utalás, az Európai Bíróságra hárult a feladat, hogy az alapító szerződések szolgáltatotta kereteket megtöltse tartalommal. Ezt a feladatot a Bíróság bőven teljesítette, ha olyan problémával találta szemben magát, amelynek megoldására az alapító szerződések nem tartalmaztak szabályt, kötelezve érezte magát, hogy a tagállamok jogszabályai, elmélete és joggyakorlata által elismert szabályok igazolta megoldást találjon.<sup>52</sup>

A fentiekből következően nincs az általános jogelveknek szigorúan meghatározott listája. A különböző szerzők eltérő tartalommal határozzák meg az általános jogelvek körét. A legáltalánosabban elfogadott általános jogelvek:

- arányosság elve (egy adott cél elérésére az eszközök ne múlják felül azt, ami megfelelő és szükséges az adott cél eléréséhez),
- egyenlőség elve (hasonló helyzetben lévő személyeket nem szabad különbözőképpen kezelni, kivéve, ha a különböző bánásmód objektíve indokolt),
- jogbiztonság elve (jogos várakozások védelme, visszaható hatály tilalma),
- eljárási jogosítványok (jog a meghallgatáshoz, kötelező indoklás, jog megfelelő eljáráshoz, védekezéshez való jog),
- alapjogok védelme,
- átláthatóság elve,
- közösségi dokumentumokhoz való hozzáférés joga.

Az általános jogelvek jogforrási jellegének és szerepének erősítése terén fontos lépést tett, az Alkotmányos Szerződés formai megoldását követve, a Lisszaboni Szerződés, mely írott jogforrássá tette és alapító szerződési rangra emelte az Európai Unió Alapjogi Chartáját.

Felmerül a kérdés, hogy vajon az általános jogelv a jogforrás, vagy az Európai Bíróság azon ítélete, mely kimondja az adott általános jogelv létét az uniós jogban és meghatározza annak tartalmát. Formailag tehát egy íratlan jogforrás írott jogforrásban jelenik meg. Ilyenkor az általános jogelv több mint egy jogi norma: íratlan jogforrás, melynek normatív tartalma is íratlanul létezik. Nem csupán arról van szó, hogy az addig íratlan jogszabály normatív tartalmát az Európai Bíróság ítélete, mint írott jogforrás határozza meg, hanem az általános jogelv, mint tágabb íratlan jogforrás íratlan normatív tartalmát az Európai Bíróság ítélete, írásos formában rögzíti, pontosítja.

Az általános jogelvek mind az uniós jogalkotással, mind az uniós és tagállami jogalkalmazással szemben is komoly feltételeket állítanak.

## *VI. Intézményi aktusok*

Az Európai Unió hatáskörrel rendelkező intézményei az alapító szerződések felhatalmazása alapján és ez által biztosított hatáskörben jogszabályokat alkothatnak, és más jogi aktusokat fogadhatnak el (származtatott, másodlagos jogforrások, jogi aktusok). Ezek az alapító szerződésekben megfogalmazott célok elérését, keretek kitöltését, az Európai Unió működtetését szolgálják. Ezen intézményi jogi aktusok jogalapja mindig az alapító szerződésekben található, az intézményi aktusok a jogforrási hierarchiában alacsonyabb szinten helyezkednek el, mint az alapító szerződések, azok rendelkezéseivel nem állhatnak ellentétben.

<sup>52</sup> MARIO BETTATI i.m. 469.



Az intézményi aktusok az uniós jogforrási hierarchia egyik legbonyolultabb területe, hiszen közöttük találhatunk jogszabálynak minősülő jogi aktusokat, jogilag kötelező, de egyedi igazgatási aktusokat és jogilag nem kötelező aktusokat. Példaként említhetők a Bizottságnak a korábbi közösségi pillérben hozott *közleményei*: vannak minden jogi jelleget nélkülöző közlemények (végrehajtás helyzetéről beszámoló, vitaindító, javaslattevő közlemények, cselekvési programok); vannak, amelyek jogalkotási aktusnak minősíthetők, vagy legalábbis eredetüket tekintve szorosan kapcsolódnak jogszabályokhoz; és vannak olyanok, amelyek jogi jellege nem magától értetődő (értelmező, iránymutató közlemények).<sup>53</sup>

A jogilag kötelező intézményi aktusok esetében lényeges előkérdés a *jogszabály* (mint normatív, általános hatályú jogi aktus) és az *egyedi, igazgatási jogi aktus*, egyedi, konkrét ügyben hozott, jellegében jogalkalmazást jelentő, igazgatási döntés megkülönböztetése.<sup>54</sup>

Az uniós jog a kötelező jogi aktusok e két alapvető típusát következetesen nem különíti el, legtöbbször nem kezeli eltérően, alapvetően egységes keretben szabályozza az eltérő tartalmú döntéseket és azok megjelenésének jogi formáit is. Gyakran keveredik a nemzeti jogban megszokott, hagyományos értelemben vett jogalkotás és az igazgatási döntéshozatal. Ugyanazon intézmény, ugyanolyan formában hozhat egyedi, igazgatási és általános, normatív döntéseket is. A Lisszaboni Szerződés valamelyest tisztázni kívánta ezt a helyzetet, és megkülönböztet *jogalkotási és nem jogalkotási aktusokat*. Azonban a nem jogalkotási aktusok is lehetnek általános hatályúak, normatív jellegűek, tehát jogszabályok. A jogalkotási és igazgatási döntések formái összemosódásának eredménye, hogy kialakultak az uniós jogalkalmazásban olyan általános elnevezések, melyek mind a jogalkotási, mind az igazgatási döntéseket, szabályokat, előírásokat átfogják.

Ilyenek az „*intézkedés*”, „*rendelkezés*” vagy a nemzeti jogban ismert „*aktus, jogi aktus*” kifejezés, melyek takarhatnak jogszabályokat ugyanúgy, mint egyedi, igazgatási döntéseket.<sup>55</sup>

A helyzetet és az elhatárolást bonyolítja, hogy több olyan intézményi aktus is él az uniós jogban, melyek jogilag kötelező erővel nem rendelkeznek vagy jogi kötő erejük kétséges.

Az intézményi aktusok három fő csoportja különböztethető meg:

- nevesített tipikus aktusok,
- nevesített atipikus aktusok,
- nem nevesített aktusok.

## 1. Nevesített tipikus aktusok

### 1.1. Nevesített tipikus aktusok a Lisszaboni Szerződés előtt

Az Alkotmányos Szerződés kidolgozásának feladatával megbízott Európai Konvent kezein belül felállításra került egy IX. sz. „Egyszerűsítés” (Simplification) munkacsoport, amelynek megállapításai szerint a Lisszaboni Szerződés előtt az Európai Unió három pillérében 15 fajta jogi aktus kerülhetett megalkotásra.<sup>56</sup>

<sup>53</sup> A Bizottság közleményeiről lásd részletesebben VÁRNAY ERNŐ – TÓTH TIHAMÉR: *Közlemények az uniós jogban*. Állam és Jogtudomány 2009/4. szám, 417–472.

<sup>54</sup> FICZERE LAJOS: *Magyar Közigazgatási Jog*. Osiris, Budapest, 2001. 299.; BLUTMAN: i.m. 222.

<sup>55</sup> BLUTMAN i.m. 223.

<sup>56</sup> RÉTHÁZI GYÖRGY i.m. 15–16.

- a) A közösségi pillérben az EK-Szerződés 249. cikke az alábbi jogi aktusokat nevesítette:
- *rendelet*, amely általános hatályú, teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállam területén;
  - *irányelv*, amely az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra nézve kötelező, azonban a forma és az eszköz megválasztása a tagállamok hatáskörébe tartozott;
  - *határozat*, amely teljes egészében kötelező azokra nézve, akiket címzettként megjelölt;
  - *ajánlás és vélemény*, amelyek nem kötelezőek.
- b) A második pillérben (közös kül- és biztonságpolitika) az EU-Szerződés korábbi 12–15. cikkei szerint:
- az Európai Tanács meghatározta a közös kül- és biztonságpolitikai elveit, és ezekre vonatkozó *általános iránymutatásokat* határozott meg;
  - az Európai Tanács határozott az Unió által végrehajtandó *közös stratégiákról*, azokon a területeken, ahol a tagállamoknak fontos közös érdekei voltak;
  - a Tanács *együttes fellépéseket* fogadott el, olyan meghatározott helyzetekre vonatkozóan, ahol az Unió műveleti fellépését szükségesnek ítélte;
  - a Tanács *közös álláspontokat* fogadott el, amelyek meghatározták, hogy az Unió hogyan viszonyul egy adott földrajzi vagy tematikus természetű kérdéshez;
  - II. pilléres *határozat*, amelynek csak a neve egyezik meg a közösségi pilléres határozattal és amelyet a Tanács hozott meg az Európai Tanács által meghatározott általános iránymutatások alapján a közös kül- és biztonságpolitika meghatározása és végrehajtása érdekében.
- c) A III. pillér (büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés) jogi aktusait az EU-Szerződés korábbi VI. címének 3-4. cikke határozta meg:
- *közös álláspont*, melyben a Tanács meghatározta, hogy az Unió hogyan viszonyul egyes kérdésekhez;
  - a Tanács *kerethatározatokat* fogadhatott el a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése céljából, melyek az elérendő célok tekintetében kötelezőek a tagállamokra, azonban a forma és az eszközök megválasztása a tagállamok hatáskörébe tartozott (a kerethatározatoknak az EU-Szerződés 34. cikk (2) bek b) pontja alapján nincs közvetlen hatálya);
  - *határozatok*, amelyeket a Tanács a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítését kivéve bármely olyan célból elfogadhatott, amely a VI. cím célkitűzéseivel összhangban volt (ezen határozatoknak sincs közvetlen hatálya);
  - tagállamok közötti *nemzetközi egyezmények*, amelyeket a Tanács a tagállamoknak alkotmányos követelményeinek megfelelő elfogadásra ajánlhatott.
- d) *Ún. sui generis határozat*, amely a közösségi pillér szerinti határozat, azonban mivel az eredeti Római Szerződés túl szűken határozta meg a határozat fogalmát („*A határozat teljes egészében kötelező azokra nézve, akiket címzettként megjelöl*”), ebbe a definícióba nem fértek bele a címzett nélküli, illetve általános címzettnek szóló határozatok. A címzeteknek szóló és a sui generis határozatok közötti különbség a német terminológiában jelenik meg igazán, amely a címzett nélküli határozatokat „*Beschluss*”-nak, míg az EK-Szerződés volt 249. cikke szerinti, címzeteknek szóló határozatokat „*Entscheidung*”-nak nevezi. Ilyen sui generis határozattal fogadta el az Európai Parlament Elnöke a költségvetést, ilyen határozattal hatalmazta fel a Tanács a Bizottságot nemzetközi szerződések tárgyalására, ilyen

jogi aktussal erősítette meg a nemzetközi szerződéseket, illetve ilyen sui generis határozattal fogadták el az intézmények a saját belső eljárási szabályzataikat is.<sup>57</sup>

## 1.2. Nevesített tipikus aktusok az Alkotmányos Szerződés szerint

Az Alkotmányos Szerződés új, háromszintű jogforrási hierarchiát kívánt bevezetni, mely egyértelműbben tükrözte volna a törvényhozói és a végrehajtói hatalmi ágak elválasztását. Az ún. „*törvényalkotási aktusok*” (európai törvény és az európai kerettörvény) helyezkedtek volna el az Alkotmányos Szerződés alatt közvetlenül. Ezek alatt pedig a „*nem törvényalkotási aktusok*”: az Alkotmányos Szerződés által, vagy a törvényalkotási aktusokban adott felhatalmazás alapján kibocsátott ún. „*felhatalmazáson alapuló jogi aktusok*”. Amennyiben valamely kötelező jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kellett volna történni, ez a kötelező jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruházhatott volna az uniós intézményekre (elsősorban a Bizottságra, illetve különleges, valamint külön nevesített esetekben a Tanácsra), hogy „*végrehajtási aktusokat*” bocsássonak ki. A „*nem törvényalkotási aktusok*” formái: *európai rendelet, európai határozat, ajánlás*.

Ami az *európai törvényt* illeti: a rendeletet „egyszerűen” átnevezték európai törvénynek, melynek a definíciója teljes mértékben megegyezett volna a korábbi rendeletével: teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.

Az *európai kerettörvény* meghatározását tekintve megegyezett volna az egykori közösségi pillér irányelvével: az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja. Ez a jogalkotási eszköz nemcsak az egykori irányelvek szerepét vette volna át, hanem a III. pillér szerinti kerethatározatokat is.

Az *európai rendelet* a jogforrási hierarchiában egy szinttel lentebb helyezkedett volna el, amely csak nevében örökölte volna a korábbi közösségi pillér szerinti legfőbb jogalkotási aktus nevét. Az európai rendelet általános hatállyal rendelkezett volna és az Alkotmányos Szerződés egyes rendelkezéseinek, illetve az európai törvények, valamint az európai kerettörvények végrehajtását szolgálta volna. Az európai rendelet „kettős természetű” lett volna: vagy teljes egészében kötelező és valamennyi tagállamban közvetlenül alkalmazandó (hasonlóan az egykori rendeletekhez), vagy pedig az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyta volna (hasonlóan az egykori irányelvekhez).

Az *európai határozat* szintén nem csak az egykori közösségi pillér szerinti határozatot foglalta volna magában. Teljes egészében kötelező, amennyiben külön megjelöli, hogy kik a címzettek (átvéve az Európai Szén- és Acélközösséget Alapító Szerződés szerinti definíciót). Kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl. Azaz egyrészt magában foglalta az EK-Szerződés 249. cikk szerinti címzetteknek szóló határozatokat, másrészt az ún. sui generis határozatokat. Az pilléres rendszer megszűnésével az európai határozat váltotta volna fel az EU-Szerződés korábbi 34. cikke szerinti harmadik pilléres határozatokat, valamint a közös kül- és biztonságpolitika pillér keretébe tartozó, az EU-Szerződés korábbi 13. cikk (3) bekezdése szerinti határozatokat – amelyek ugyan címzett nélküli határozatok, azonban a német terminológia mégis Entscheidung-ként jelöli őket –, valamint az EU-Szerződés 23. cikk (3) bekezdése szerinti határozatokat, amelyek az együttes fellépések és közös álláspontok végrehajtására szolgálnak és sui generis jellegű határozatok. A közös

<sup>57</sup> RÉTHÁZI i.m. 19.



kül- és biztonságpolitikai pillér megszűnésével az európai határozat vette volna át a korábbi együttes fellépés, az EU-Szerződés korábbi 12., valamint 34. cikke szerint közös álláspont szerepét, amelyek mindkét esetben rokoníthatók a sui generis határozatokkal, és elvben kötelezők voltak a tagállamokra nézve.

Az Alkotmányos Szerződés 33. cikke megtartotta volna a már korábban is létező *ajánlást és véleményt*, mint nem kötelező jogi eszközöket.

### 1.3. Nevesített tipikus aktusok a Lisszaboni Szerződés szerint

Az Alkotmányos Szerződés ratifikációjának kudarcát követően az Alkotmányos Szerződés által javasolt rendszer is változáson esett át. A felülvizsgálat célja az ún. „alkotmány koncepció” elemeinek kidolgozása volt az Alkotmányos Szerződés által bevezetni kívánt rendszerből. A Lisszaboni Szerződés a hatályba lépése előtti és az Alkotmányos Szerződés megoldását ötvözi. A Lisszaboni Szerződés által bevezetett rendszer előrelépés a korábbiakhoz képest, de visszalépés az Alkotmányos Szerződéshez képest.

A Lisszaboni Szerződés némi finomítással átveszi a jogi aktusoknak az Alkotmányos Szerződés által javasolt hierarchikus rendjét, két fő típus szerinti rendszerezését, ugyanakkor megőrzi a jogi aktusok korábban ismert I. pilléres formáit.

Az egyszerűsítés, a demokratikus legitimáció és a döntéshozatali hatékonyság érdekében a Lisszaboni Szerződés két fő reformot valósított meg:

- A II. és III. pillérben használt különböző jogi eszközök megszüntetése, az Unió egészére egy egységes jogi aktus készlet bevezetése,
- Az egységes jogi aktus készleten belül két alapvető típus: a „*jogalkotási aktusok*” és „*nem jogalkotási aktusok*” megkülönböztetése.

Mindezekkel a Lisszaboni Szerződés egy világosabb hierarchiát is bevezetett az intézményi aktusok között.<sup>58</sup>

A „*jogalkotási aktusok*” és „*nem jogalkotási aktusok*” közötti elhatárolás nem a hatalmi ágak hagyományos megosztásán alapuló nemzeti jogrendszerekben ismert intézményi kritériumokon vagy tartalmi, minőségi szempontokon alapszik, hanem sokkal inkább tisztán formai kritériumokon: nevezetesen az alkalmazandó döntéshozatali eljáráson.

Ha a Szerződések nem határozzák meg, hogy milyen típusú jogi aktust kell az intézményeknek elfogadni, a jogi aktus típusát az intézmények az alkalmazandó eljárásoknak megfelelően, eseti alapon maguk választják meg, az arányosság elvével összhangban. A jogi aktusoknak indoklást kell tartalmazniuk, és azokban utalni kell minden olyan javaslatra, kezdeményezésre, ajánlásra, kérésre vagy véleményre, amelyet a szerződések előírnak.<sup>59</sup>

#### 1.3.1. Jogalkotási aktusok

Az EUM-Szerződés 289. cikke értelmében a *jogalkotási aktusok* ún. *jogalkotási eljárásban* kerülnek elfogadásra. A *jogalkotási eljárás* lehet az EUM-Szerződés 294. cikke szerinti *rendes jogalkotási eljárás*, valamint a Szerződések valamely egyéb rendelkezése sze-

<sup>58</sup> MICHAEL DOUGAN: The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts. Common Market Law Review 45, 2008., 638

<sup>59</sup> EUM-Szerződés 296. cikk

rinti *különleges jogalkotási eljárás*. Az alapító szerződések határozzák meg, hogy valamely *jogalkotási aktust* rendes vagy *különleges jogalkotási eljárásban* kell megalkotni.

A *jogalkotási aktusok* és a *nem jogalkotási aktusok* megkülönböztetésének több területen fontos következménye van:

- a nemzeti parlamentek a szubszidiaritás elvének megsértése miatt csak a jogalkotási aktusok tervezetei kapcsán emelhetnek kifogást, illetve csak a jogalkotási aktusok bírói felülvizsgálatát kérhetik szubszidiaritási alapon,
- a Tanácsban a nyílt szavazás csak a jogalkotási aktusok tervezetei esetében érvényesül,
- a megkülönböztetés lényegesen befolyásolja természetes és jogi személyek jogát, hogy a Bíróság előtt közvetlenül megsemmisítési eljárást indítsanak.<sup>60</sup>

A *rendes jogalkotási eljárás* rendeleteknek, irányelveknek vagy határozatoknak a Bizottság javaslata alapján, az Európai Parlament és a Tanács által történő közös elfogadásából áll.<sup>61</sup> Ezen korábbi együtdöntési eljárást, némi módosítással rendes jogalkotási eljárás elnevezéssel az EUM-Szerződés 294. cikke részletezi.

A Lisszaboni Szerződés az Unió demokratikus legitimációjának erősítése érdekében a rendes jogalkotási eljárást kiterjesztette számos területre: mezőgazdasági politika; közös kereskedelem politika; a Szabadságon, Biztonságon és a Jog Érvényesülésén Alapuló Térség legnagyobb része. Továbbá számos területen ahol a korábbi együtdöntési eljárás keretében a Tanácsban az egyhangú szavazás érvényesült, a minősített többségi szavazás nyer alkalmazást.<sup>62</sup>

A *különleges jogalkotási eljárás* a Szerződések által külön meghatározott esetekben rendeleteknek, irányelveknek vagy határozatoknak a Tanács közreműködésével az Európai Parlament által történő vagy az Európai Parlament közreműködésével a Tanács által történő elfogadása.<sup>63</sup>

A különleges jogalkotási eljárásokban általában a Tanács egyhangúlag határoz, bizonyos esetekben az Európai Parlament egyetértésével, bizonyos esetekben az Európai Parlamenttel történő konzultációt követően. Néhány különleges jogalkotási eljárás lehetővé teszi a Tanács számára a minősített többségi szavazást is.<sup>64</sup>

A *rendes jogalkotási eljárás* keretében elfogadott jogalkotási aktusokat a Európai Parlament elnöke és a Tanács elnöke írja alá. A *különleges jogalkotási eljárás* keretében elfogadott jogalkotási aktusokat az azokat elfogadó intézmény elnöke írja alá. A jogalkotási aktusokat az Európai Unió Hivatalos Lapjában ki kell hirdetni. Ezek a bennük megjelölt napon, illetve ennek hiányában a kihirdetésüket követő 20. napon lépnek hatályba.<sup>65</sup>

### 1.3.2. Nem jogalkotási aktusok

A nem jogalkotási aktusok három fő kategóriája különböztethető meg:

- a) felhatalmazáson alapuló jogi aktusok,
- b) végrehajtási aktusok,

<sup>60</sup> DOUGAN i.m. 639.

<sup>61</sup> EUM-Szerződés 289. cikk 1. bek.

<sup>62</sup> DOUGAN i.m. 640

<sup>63</sup> EUM-Szerződés 289. cikk 2. bek.

<sup>64</sup> DOUGAN i.m. 641.

<sup>65</sup> EUM-Szerződés 297. cikk (1)

c) egyéb, közvetlenül a Szerződések felhatalmazása alapján elfogadott nem jogalkotási aktusok.

a) *Felhatalmazáson alapuló jogi aktusok*

A jogalkotási aktusokban felhatalmazás adható a Bizottság részére olyan általános hatályú, nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit *kiegészítik*, illetve *módosítják*. A felhatalmazást tartalmazó jogalkotási aktusokban kifejezetten meg kell határozni a felhatalmazás céljait, tartalmát, alkalmazási körét és időtartamát. Az adott szabályozási terület alapvető elemei kizárólag a jogalkotási aktusban szabályozhatók és ezekre vonatkozóan nem adható felhatalmazás.

A jogalkotási aktusban kifejezetten meg kell határozni a felhatalmazás gyakorlásának feltételeit, amelyek a következők lehetnek:

- az Európai Parlament vagy a Tanács úgy határozhat, hogy a felhatalmazást visszavonja;
- a felhatalmazáson alapuló jogi aktus csak akkor léphet hatályba, ha az Európai Parlament vagy a Tanács jogalkotási aktusban előírt határidőn belül nem emelnek kifogást.<sup>66</sup>

Az EUM-Szerződés 290. cikkének elsődleges célja az, hogy bátorítsa az Unió törvényalkotót, hogy a jogalkotás központi elveinek meghatározására koncentráljon azt remélve, hogy ez megkönnyíti a Tanácsnak és/vagy az Európai Parlamentnek, hogy megegyezzenek valamely szabályozási csomagról, az Unió döntéshozatal gyorsabban és hatékonyabban tudjon reagálni a piaci vagy tudományos technológiai változásokra. A felhatalmazáson alapuló aktusok bevezetése egy kísérlet az Unió végrehajtási tevékenységének még tisztább elhatárolására a kvázi-jogalkotási és tisztán törvényalkotási tevékenység között.

b) *Végrehajtási aktusok*

Ha valamely kötelező Uniói jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, ezen jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruházhat a Bizottságra, illetve különleges és indokolt esetekben, valamint az EU-Szerződés 24. és 26. cikkében előírt esetekben a Tanácsra. A végrehajtási aktusok címében fel kell tüntetni a „végrehajtási” kifejezést. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben előre meghatározza a Bizottság végrehajtási hatáskörének gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályait és általános elveit.<sup>67</sup>

c) *Egyéb, közvetlenül a Szerződések felhatalmazása alapján elfogadott nem jogalkotási aktusok*

A Szerződések több helyen közvetlenül adnak felhatalmazást *nem jogalkotási aktusok* elfogadására. Ilyenek a Bizottság aktusai a tisztességes verseny és állami támogatások területén (EUM-Szerződés 105. és 108. cikkek), az Európai Központi Bank aktusai a monetáris politika területén (EUM-Szerződés 132. cikk), vagy a Tanács esetenként egyhangúlag (az

<sup>66</sup> EUM-Szerződés 290. cikk.

<sup>67</sup> EUM-Szerződés 291. cikk

Unió intézményeinek nyelveire vonatkozó szabályok), bizonyos esetekben minősített többséggel (pl. a tagállamok közötti közigazgatási együttműködés a Szabadságon, Biztonságon és a Jog Érvényesülésén Alapuló Térségben) elfogadott aktusai. Ide sorolhatóak az Európai Tanács nem jogalkotási aktusai pl. az Európai Ügyész Hivatal hatáskörének jövőbeni kiterjesztéséről.

Talán ezek közül legfontosabbak az Európai Tanács és a Tanács jogi aktusai a közös kül- és biztonságpolitika terén, ahol a jogalkotási aktusok kizártak és az egyhangúság maradt az általános szabály, tipikus forma a határozat.

### 1.3.3. A nevesített tipikus aktusok formái

Az uniós jogban az intézményi jogi aktusoknak számos formája létezik. A nevesített tipikus aktusok öt formáját határozza meg az EUM-Szerződés 288. cikke:

Az intézmények *rendeleteket, irányelveket, határozatokat, ajánlásokat és véleményeket* fogadnak el.

A *rendelet* általános hatályú, teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.

Az *irányelv* az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.

A *határozat* teljes egészében kötelező. Amennyiben külön megjelöli, hogy kik a címzettjei, a határozat kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl.

Az *ajánlások* és a *vélemények* nem kötelezőek.

A Lisszaboni Szerződés alapvetően nem változtatott a rendelet, az irányelv, az ajánlás és a vélemény EK-Szerződés 249. cikkében szereplő definícióján.

Csupán a *határozat* legális definíciója módosult. Az EK-Szerződés 249. cikke szerint a „határozat teljes egészében kötelező azokra nézve, akiket címzettként megjelöl”. Ehhez képest az EUM-Szerződés 288. cikke akként fogalmaz, hogy a „határozat teljes egészében kötelező, amennyiben külön megjelöli, hogy kik a címzettjei, a határozat kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl”. Tehát az EK-Szerződés még nem nevesítette a címzett nélküli, általános hatályú határozatokat, melyeket a gyakorlat ún. „sui generis határozatként” kezel. Tehát a határozat magában foglalja a korábbi I., II. és III. pilléres határozatokat, felváltja a korábbi II. pilléres közös álláspontot és együttes fellépést.

A *rendeletek* általános hatályú, minden elemében kötelező, a tagállamok belső jogrendszerében közvetlenül hatályos és közvetlenül alkalmazandó jogszabályok. A rendelet lehet „jogalkotási aktus” és „nem jogalkotási aktus” is, de mindkét esetben jogszabályokról van szó.

A *irányelv* tipikusan keretjogszabály, mely további végrehajtási szabályokat kíván meg tagállami szinten. Általában a szabályozandó területre vonatkozó alapvető rendelkezéseket és elérendő jogalkotási célokat határozzák meg. Az irányelv is lehet „jogalkotási aktus” és „nem jogalkotási aktus”. Az irányelv az uniós jogközelítés tipikus eszköze.

A *határozatok* tipikusan egyedi, a címzettek minden elemében kötelező jogi aktusok. Jellemükben kevésbé normatív, általános szabályalkotó aktusok, inkább igazgatási jellegű aktusok, melyek leginkább a belső jogban ismert közigazgatási határozatokhoz hasonlítanak, de a határozat lehet külön címzett nélküli, általános hatályú is.

A vélemények és ajánlások általában kötelező erővel nem bírnak, de esetenként lehet joghatásuk.<sup>68</sup> Az ajánlások valamilyen álláspontot rögzítenek, elsősorban politikai jelentőségük van, a vélemények a kötelező döntések előkészítésére szolgálnak.

A rendelet, irányelv, valamint külön címzett kört nem tartalmazó határozat formájában elfogadott nem jogalkotási aktusokat az azokat elfogadó intézmény elnöke írja elő. A valamennyi tagállamnak címzett rendeleteket és irányelveket, valamint a külön címzett kört nem tartalmazó határozatokat az Európai Unió Hivatalos Lapjában ki kell hirdetni.

Ezek a bennük megjelölt napon, illetve ennek hiányában a kihirdetésüket követő 20. napon lépnek hatályba. Az egyéb irányelvekről és a címzett kört tartalmazó határozatokról értesíteni kell a címzettjeiket, és azok az értesítéssel lépnek hatályba.<sup>69</sup>

### 1.3.4. Kritikai megjegyzések

Az átláthatóság növelése érdekében az Unió világosabb jogszabályi hierarchiával történő felruházásának nemes célját sekélyes koncepciók kombinálása meglehetősen lerontotta és gyenge végrehajtással párosult.<sup>70</sup> A Lisszaboni Szerződés által bevezetett rendszer működni fog, de nem mentes anomáliáktól és ellentmondásoktól.

- A Szerződések új integrációs eszközként számos ún. „egyszerűsített szerződésmódosítási” lehetőséget („átvezető záradék – passerelle clause”) tartalmaznak. Az EUM-Szerződés 48. cikk (6) bekezdése az EUM-Szerződés harmadik részének az Unió belső politikáira és tevékenységeire vonatkozó rendelkezései teljes vagy részleges módosítására ad lehetőséget, de az Unióra átruházott hatáskörök nem bővíthetők. Ezt az általános rendelkezést számos, a konkrét politikákra vonatkozó szabály is másolja: 25. cikk (2) bek. – az uniós polgár jogainak bővítése; 262. cikk – Bíróság hatáskörrel felruházása szellemi tulajdonjoggal kapcsolatos jogviták elbírálására. Az EU-Szerződés 48. cikk (7) bekezdés lehetőséget teremt a „rendes jogalkotási eljárás” alkalmazására „különleges jogalkotási eljárás” helyett, másrészt lehetővé teszi valamely meghatározott területen, hogy a Tanács egyhangúság helyett az Európai Tanács felhatalmazása alapján minősített többséggel határozzon. Ezen döntéshozatali eljárás módosítására vonatkozó általános „átvezető” záradékot is több speciális „átvezető” záradék egészíti ki: pl.: EU-Szerződés 31. cikk (3) bek.; EUM-Szerződés 81. cikk (3) bek.; 153. cikk (2) bek., stb.<sup>71</sup>
- A „jogalkotási” és „nem jogalkotási aktusok” elhatárolás tisztán formai kritériumokon, az alkalmazandó döntéshozatali eljáráson nyugszik, mely kevésbé tekinthető koherens alkotmányos alapelveknek.<sup>72</sup>
- Eljárásilag sok „különleges jogalkotási eljárás” (Bizottság javaslata, egyhangú vagy minősített többségi szavazás a Tanácsban, konzultáció, vagy egyetértés az Európai Parlament részéről) azonosnak tűnik a hasonlóan zajló „nem jogalkotási eljárásokkal”. A tartalmat illetően pedig sok „nem jogalkotásnak” nevezett aktus nehezen különböztethető meg a „jogalkotási” aktusoktól az alkalmazásuk területi hatályát (az egész Unió területe) és tárgyakat illetően (természetes és jogi személyek jogait és

<sup>68</sup> C-322/88 Grimaldi v Fonds des maladies professionnelles [1989] EBHT 4407; C-188/91. Deutsch Shell AG v Hauptzollamt Hamburg-Harburg [1993] EBHT I-0363.

<sup>69</sup> EUM-Szerződés 297. cikk (2)

<sup>70</sup> DOUGAN i.m. 647.

<sup>71</sup> VINCZE ATTILA: Az egyszerűsített szerződésmódosítási eljárás. Európai Jog 2010/3. szám, 3.

<sup>72</sup> DOUGAN i.m. 647.



kötelezettségeit szabályozzák). Valójában az ilyen „nem jogalkotásinak” nevezett aktus is természetét tekintve jogszabály és érdemében jogalkotási tevékenységről van szó. Példaként említhetők a Bizottság „nem jogalkotási eljárásban” elfogadott rendeletei, irányelvei a versenyszabályok területén.

- A „jogalkotási” és „nem jogalkotási aktusok” világos elhatárolásának hiánya gyengíteni fogja a Szerződések egyéb olyan rendelkezéseinek hatékonyságát, melyek éppen ezen a megkülönböztetésen alapulnak: pl. nemzeti parlamentek joga a jogalkotási aktusok megtámadására a szubszidiaritásra hivatkozással; a Tanács kötelezettsége, hogy a jogalkotási aktusokról nyilvánosan szavazzon; magánfelek joga semmisségi kereset benyújtására egyéni érdekelttség nélkül.
- A Szerződések bizonyos rendelkezései biztosítják az intézmények számára a választás lehetőségét, hogy „jogalkotási” vagy „nem jogalkotási” aktust fogadjanak el. (pl. EUM-Szerződés 352. cikk).  
A Bíróságra vár majd azon objektív kritériumok kidolgozása, melyek orientálják az intézményeket, sőt egyenesen kötelezik „jogalkotási aktusok” megalkotására „nem jogalkotási aktusok” helyett.<sup>73</sup>
- A „nem jogalkotási aktusokat” illetően vajon hol a határ a Bizottság kiegészítő, módosító tevékenysége és végrehajtó tevékenysége között? Milyen ismérvek alapján határozhatóak el a „felhatalmazáson alapuló” és a „végrehajtási aktusok”? Melyek egy „jogalkotási aktus” lényeges és nem lényeges rendelkezései, hogy elválasztható legyen a Bizottság felhatalmazáson alapuló szabályozási hatásköre a Tanács és az Európai Parlament elsődleges szabályozási hatáskörétől? Mind olyan kérdések, melyek megválaszolása az intézményi és a bírósági gyakorlatra vár.<sup>74</sup>
- A „végrehajtási aktusok” is több kérdést vetnek fel. Melyek azok a kivételesen indokolt esetek, amelyekben a Tanács végrehajtói hatáskört tarthat fenn magának? Hogyan alakul az Európai Parlament szerepe a végrehajtó hatáskör felügyeletét illetően? Az Európai Parlament a „rendes jogalkotási eljárás” által közreműködik a Bizottság végrehajtó tevékenységére vonatkozó szabályok és általános elvek megalkotásában.
- A Lisszaboni Szerződés az Alkotmányos Szerződéssel szemben elnevezéseikben már nem különbözteti meg a „jogalkotási” és „nem jogalkotási” aktusok formáit. Tovább bonyolítja a képet, hogy a „jogalkotási aktusok” és „nem jogalkotási aktusok” egyaránt megalkothatóak rendelet, irányelv vagy határozat formájában. Tehát egy rendelet, irányelv, vagy határozat lehet „jogalkotási” és „nem jogalkotási” aktus is.
- Egyet lehet érteni azon kritikákkal, melyekkel a hivatalos magyar szöveg fordítását illetik.<sup>75</sup> Szerencsésebb lett volna megőrizni a „jogalkotási” és „nem jogalkotási” aktusok elnevezések helyett az Alkotmányos Szerződés terminológiáját. Különösen akkor, ha összevetjük a módosított EUM-Szerződés 289., 290. cikkeinek különböző nyelvű szövegeit.<sup>76</sup>
- A „törvényalkotási aktusok”, „nem törvényalkotási aktusok” szóhasználat jobban megfelel a nem magyar nyelvű szövegeknek és jobban kifejezik a tartalmat és a kü-

<sup>73</sup> DOUGAN i.m. 648.

<sup>74</sup> DOUGAN i.m. 649.

<sup>75</sup> BLUTMAN i.m. 224.

<sup>76</sup> Az EUM-Szerződés 289. és 290. cikkének angol nyelvű szövege a *legislative acts/non-legislative acts*, francia nyelvű szövege *actes législatifs/actes non législatifs*, olasz nyelvű szövege *atti legislativi/atti non legislativi*, német nyelvű szövege *Gesetzgebungsakte/Rechtsakte ohne Gesetzescharakter* elnevezéseket használják.

lönbséget. A hivatalos magyar szöveg azt sugallja, hogy „nem jogalkotási aktus” nem lehet jogszabály, mivel azok „nem jogalkotási eljárásban” kerülnek elfogadásra. Valójában különböző szintű jogalkotási eljárásokról van szó. A Tanács és az Európai Parlament együttes jogalkotási eljárása inkább törvényhozási eljárás a jogalkotás magasabb szintje miatt. Az ún. „nem jogalkotási eljárás” pedig a jogalkotás egy alacsonyabb szintje vagy igazgatási jellegű eljárás, melynek eredménye lehet jogszabály vagy egyedi igazgatási aktus egyaránt.

## 2. Nevesített atipikus aktusok

Amennyiben az EK-Szerződés 249. cikkében, majd az EUM-Szerződés 288. cikkében felsorolt jogi aktusok tekinthetők tipikus aktusoknak, a Szerződésekben egyéb helyen nevesített aktusok *nevesített atipikus aktusok* elnevezéssel illethetők.

A Lisszaboni Szerződés előtt az ún. másodlagos jogot és az intézményi aktusokat a nevesített atipikus aktusok gazdagsága jellemezte. A teljesség igénye nélkül ide volt sorolható: a jogharmonizációs intézkedés; különböző politikákra vonatkozó intézkedés; a Bizottság által a gazdaságpolitikák összehangolására a Tanácsnak adott ajánlás; az Európai Tanács által elfogadható következtetés a tagállamok és a Közösség gazdaságpolitikájára vonatkozóan; a nemzetközi szerződések megkötését illetően a Tanács által a Bizottságnak adott utasítás a tárgyalási pozíciót illetően; a Bizottság által a Tanácsnak adott ajánlás nemzetközi szerződések megkötésére; az intézmények eljárási szabályzatai; a Tanács állásfoglalásai (resolution).<sup>77</sup>

Az Alkotmányos Szerződés 33. cikk (2) bek. egy rendelkezés erejéig tért ki a kérdésre: „A törvényalkotási aktusok tervezetének mérlegelésekor az Európai Parlament és a Tanács tartózkodik az adott területen alkalmazandó törvényalkotási eljárásban előírtaktól eltérő jogi aktusok elfogadásától. Az Alkotmányos Szerződés IV-438. cikke előírta, hogy a hatálybalépésekor létező közösségi és uniós vívmányok egyéb elemei, illetve az egyéb soft-law jellegű szabályok mindaddig hatályban maradnak, amíg azok hatályon kívül helyezésre vagy módosításra nem kerülnek.”<sup>78</sup>

A Lisszaboni Szerződés módosításai jelentősen megtisztították a Szerződéseket a nevesített, atipikus intézményi aktusoktól. Néhány azonban maradt: a közös kül- és biztonságpolitika területén elfogadható *általános iránymutatás*; a Bizottság *ajánlásai* a Tanács számára a tagállami gazdaságpolitikák egyeztetésére; az Európai Tanács *következtetései* a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikájára vonatkozó átfogó iránymutatásokról; a Bizottság *utasításai* a költségvetésért felelős szervezetek; a kötelező jellegű *intézményközi megállapodások*.<sup>79</sup>

## 3. Nem nevesített aktusok:

Ezen csoportba azon intézményi aktusok sorolhatók, melyeket az alapító szerződések nem nevesítenek. A Lisszaboni Szerződést megelőzően e körbe tartozó aktusok számos elneve-

<sup>77</sup> GOMBOS i.m. 39.

<sup>78</sup> RÉTHÁZI i.m. 26.

<sup>79</sup> BLUTMAN i.m. 226.

zéssel, szintén nagy számban fordultak elő: általános harmonizációs program, határozmány (resolution); konkluzió (conclusions); közlemény (communication); felhívás (notice); memorandum; iránymutatás; intézményközi megállapodás; intézményközi nyilatkozat; akció program (action programme); intézmények útmutatása, ajánlása; Tanács állásfoglalása vagy ülésének jegyzőkönyve.<sup>80</sup>

#### 4. „Soft law”:

Az intézményi aktusokat illetően mindig külön kérdés, hogy az intézményi aktusoknak milyen joghatásuk, jogi kötelező erejük van. Különösen igaz ez a *nevesített atipikus* és *nem nevesített aktusokra*.

A „soft law” olyan magatartási szabályokat jelent, amelyek jogilag nem kötelezőek, de a jogalkotásban vagy a jogalkalmazás során gyakorlati hatással bírnak. Mind az *atipikus*, mind a *nem nevesített aktusok* között vannak olyanok, melyek jogilag, ha korlátozottan is, de rendelkeznek kötelező erővel, így azok nem tekinthetők *soft law*-nak. Ugyanakkor a *nevesített tipikus aktusok* formái közül az *ajánlások* és *vélemények* definíció szerint nem kötelezőek, így sokkal inkább a *soft law*-hoz tartoznak.<sup>81</sup>

A jogszabályok ideális esetben azáltal fejtik ki hatásukat, hogy a jogalanyok azoknak megfelelően cselekszenek. Ennyiben nincs különbség a jogszabály és a *soft law* között. Különbség a jog és *soft law* között akkor áll elő, ha a jogalany a normával ellentétesen jár el. A *soft law* körébe tartozó aktust megsérteni nem lehet, csak a jogszabályokat. Felelősségre vonásnak csak a jogszabállyal ellentétes magatartás esetén van helye.<sup>82</sup>

Az Európai Unió keretei között zajló együttműködést szolgáló döntések egy része jogi formát ölt, más része viszont nem. Számos döntés a politika területén marad. Az egyes intézmények, különösen a Bizottság, elképzeléseiket, akaratukat számos dokumentumban hozzák nyilvánosságra, ezek nagyobb része nem rendelkezik jogi kötelező erővel. Az *ajánlások* és *vélemények* esetében ezt maga az EUM-Szerződés mondja ki, a *zöld könyvek, fehér könyvek, jelentések, közlemények* esetében nincs szó jogok és kötelezettségek létrehozásáról, módosításáról, megszüntetéséről. Ugyanakkor ezek sincsenek teljesen jogi relevancia híján, van magatartást befolyásoló hatásuk. Ezek esetében *soft law*-ról beszélhetünk.<sup>83</sup>

### VII. Nemzetközi szokásjog

A nemzetközi szokásjog az uniós jog részét képezi, kötelezi az Európai Uniót, függetlenül attól, hogy megjelenik nemzetközi szerződéses rendelkezésben, vagy sem. Az Uniónak tevékenysége során figyelemmel kell lennie a nemzetközi jog szokásjoggá szilárdult szabályaira. Azonban a nemzetközi szokásjog általában csak kiegészítő és járulékos szerepet kap az uniós jog szabályainak értelmezésénél.

A *Racke* ügyben az Európai Bíróság alkalmazta a nemzetközi szerződések felfüggesztésére vonatkozó nemzetközi szokásjogi szabályokat, amikor a felperes vitatta a Tanács rendeletének érvényességét, mellyel az felfüggesztette az 1980-as EGK-jugoszláv együttmű-

<sup>80</sup> GOMBOS i.m. 40., BLUTMAN: i.m. 226.

<sup>81</sup> BLUTMAN i.m. 226.

<sup>82</sup> VÁRNAY – TÓTH i.m. 473.

<sup>83</sup> VÁRNAY – TÓTH i.m. 418.

kodési egyezményen alapuló kereskedelmi engedményeket és az importált borszállítmány után a felperesnek vámfizetési kötelezettsége keletkezett (C-162/96 Racke GmbH & Co. v Hauptzollamt Mainz (1988) EBHT I-3655). A *Poulsen* ügyben a Bíróság ugyancsak a nemzetközi jog általánosan elismert, szokásjogi szabályát alkalmazta: egy hajó kizárólag azon állam honosságával rendelkezik, amelyben lajstromozták. (C-286/90 Anklagemyndigheden v Paulsen és a Diva Navigation Corp. (1992) EBHT I-6019).<sup>84</sup>

### VIII. Összegzés

A Lisszaboni Szerződést megelőzően hosszú idő óta állandó kritika érte az Unió jogforrási rendszerét és döntéshozatali mechanizmusát, hogy nem érthető, nem átlátható, bonyolult, nem demokratikus. Már az Alkotmányos Szerződés, azt követően pedig a Lisszaboni Szerződés azon ambiciózus célokat kívánta megvalósítani, hogy a döntéshozatal, a jogforrások és jogi aktusok rendszere legyen érthető, átlátható, egyszerű és demokratikus. Megállapíthatjuk, hogy ez az Alkotmányos Szerződésnek sikerült jobban.

A Lisszaboni Szerződés megoldásaival vitathatatlanul történt előrelépés:

- nevesítve világosabb hierarchia került bevezetésre a jogforrási rendszerben,
- az általános jogelvek jogforrási jellege és szerepe erősödött az Alapjogi Charta alapító szerződési rangra emelésével,
- a jogi eszközök köréből kiiktatásra kerültek a tagállamok közötti nemzetközi szerződések,
- demokratikusabbá vált a jogalkotás azzal, hogy az Európai Parlament hatásköre és a korábbi együttdöntési eljárás köre bővült, a döntéshozatalban a minősített többség vált általánossá és az egyhangúság kivételelessé,
- egyszerűsödött – bár nem kellő mértékben – az intézményi aktusok rendszere a korábbi harmadik pillér közösségiesítésével, az intézményi aktusok fajtáinak csökkenésével.

A kitűzött célokat azonban nem sikerült problémamentesen megvalósítani, a jogforrási rendszer igazából nem lett egyszerű, átlátható és érthető.

Különösen igaz ez az intézményi aktusok területére, mely változatlanul bonyolult, nehezen érthető maradt:

- nehéz a jogilag kötelező – jogilag nem kötelező aktusok elhatárolása,
- a jogilag kötelező aktusokon belül pedig a jogszabályok és az igazgatási aktusok elhatárolása,
- a nevesített tipikus aktusok két fajtájának (jogalkotási aktusok/nem jogalkotási aktusok) elhatárolása nem túl szerencsés és szilárd alapokon nyugszik azzal, hogy a hatalmi ágak megosztásának klasszikus elve helyett pusztán az alkalmazott döntéshozatali eljárás alapján történik,
- sok bonyodalmat okoz, hogy a nevesített tipikus aktusok formái azonosak mindkét típusban,
- az egyéb ellentmondásokra már korábban utaltunk az intézményi aktusok részletes tárgyalása során.

<sup>84</sup> BLUTMAN i.m. 212., 220.

Napjainkban érdekesebb az Európai Unió jogforrásait a klasszikus hármas felosztás (elsődleges jogforrások – másodlagos jogforrások – egyéb speciális jogforrások) helyett öt kategória szerint (nemzetközi szerződések – Európai Unió Bíróságának ítéletei – általános jogelvek – intézményi aktusok – nemzetközi szokásjog) rendszerezni és tárgyalni.

A nevesített tipikus intézményi aktusok két típusának elnevezését illetően helyesebb a „*jogalkotási aktusok – nem jogalkotási aktusok*” helyett a „*törvényalkotási aktusok – nem törvényalkotási aktusok*” terminológia használata.

## MÁTYÁS CSÁSZÁR

### THE SYSTEM OF LEGISLATIVE SOURCES OF THE EUROPEAN UNION AFTER THE TREATY OF LISBON

#### (Summary)

The Treaty of Lisbon has concluded a more decade old reform process regarding the sources of law of the European Union after coming into force of the establishing treaties. This paper seeks to provide an overview of the main reforms to the Union's sources of law in the Treaty of Lisbon reforming to the main elements of the system before Lisbon and to the solution of the Treaty Establishing a Constitution for Europe.

The legislative sources of the European Union can be classified by different approaches:

- the legal sources of the different pillars,
- according to the potency of norms we can distinguish between *lex perfecta* and *lex imperfecta*,
- the three stratas of the EU law: establishing treaties as primary norms, institutional norms as secondary norms, case law of European Court,
- according the subjective sources the traditional classification divides the sources of law into primary sources, secondary sources and other specific sources.

However at the time being it seems to be adequate to analyze the sources of law of EU according to 5 main categories:

- international treaties,
- case law of the European Court,
- general principles,
- legal act of institutions,
- international customary law.

The Treaty of Lisbon (TL) contains a great deal more amendments to the 2 main establishing treaties than that. After Lisbon 3 treaties constitutes the legal fundament of the European Union: Treaty on European Union, Treaty on the Functioning of the European Union, Charter of Fundamental Right of the European Union.

The TL has raised certain part of the general principles into the level of the establishing treaties.

The TL has eliminated from the legal measures the international conventions concluded between the member states.

As regards the legal instruments of the Union's institutions, the TL has implemented two main reforms aimed at greater simplification, democratic legitimacy and decision-making efficiency. The first is abolition of the various legal instruments used in the II. and III. pillars (such as joint action, common position, framework decision, convention) in favour of a unified set of legal acts for the Union as a whole. The second is the introduction, within that unified set of legal instruments, of a distinction between „legislative acts” and „non-legislative acts”. The TL has introduced a clearer hierarchy of norms into the Union legal order. The revised Treaties specify a unified set of legal acts based on those employed in the Community Pillar: regulation, directives, decision, recommendations and opinions.

The distinction between legislative and non-legislative acts drawn in the TL is clearly not based on the sort of institutional criterion familiar to national legal systems which are organised according to the traditional separation of powers. The TL settles instead on a purely formal criterion: the applicable decision-making procedures for the adoption specified by the Treaties. „Legislative acts” are adopted through the „ordinary” or a „special legislative procedure” as identified in the relevant legal basis. „Non-legislative acts” comprise all other legal instruments adopted under or pursuant to the Treaties through a non-legislative procedure.

The ambitions aims to bestow upon the EU a clearer hierarchy of norms, for the sake of enhancing the transparency of its activities, the simplicity and democraticity of the institutional legal acts, have therefore been undermined by a combination of shallow conception and poor execution. The system works – but its operation is not totally free from anomalies or controversies.